legal status of the police

LEGAL STATUS OF THE POLICE

Criminal Law Series

LEGAL STATUS OF THE POLICE

Criminal Law Series

A Study Paper prepared for the

Law Reform Commission of Canada

by

Philip C. Stenning

July 1981

Une édition française de ce document
d'étude est disponible.
Son titre est:

LE STATUT JURIDIQUE
DE LA POLICE

© Minister of Supply and Services Canada 1982

Available by mail free of charge from:

Law Reform Commission of Canada
130 Albert St., 7th Floor
Ottawa, Canada K1A 0L6

or

Suite 310
Place du Canada
Montréal, Québec
H3B 2N2

Catalogue No. J32-6/4-1982E
ISBN 0-662-11996-7

Reprint 1983

Table of Contents

ACKNOWLEDGMENTS 1

INTRODUCTION 3

CHAPTER ONE: ENGLISH ORIGINS OF THE OFFICE OF CONSTABLE 7

A. "Police", "Constables" and "Peace Officers" 8
B. Pre-Norman Systems of "Police" in England 13
C. "Constables" and "Justices of the Peace" 18
D. The Dual Nature of the Office 28

CHAPTER TWO: POLICE IN EARLY CANADA 35

A. Early Federal and Provincial Police Forces 40
B. Nineteenth-Century Municipal Policing 49

CHAPTER THREE: THE CURRENT LEGAL STATUS OF THE POLICE IN CANADA 57

A. The Reform of Police Legislation, 1946-1977 57
B. The Current Demography of the Police in Canada 60
C. Status, Jurisdiction, Duties and Powers 61
D. Legislative Provisions for the Legal Status of the Police 65
   1. Police Legislation 65
      (a) The R.C.M.P. 66
      (b) R.C.M.P. When under Contract 69
      (c) Provincial Police Forces 78
      (d) Municipal Police Forces 81
         (i) British Columbia 81
         (ii) Alberta 82
         (iii) Saskatchewan 82
         (iv) Manitoba 83
         (v) Ontario 84
         (vi) Québec 86
         (vii) New Brunswick 87
         (viii) Nova Scotia 88
         (ix) Prince Edward Island 90
         (x) Newfoundland 90

(e) Chiefs of Police, Commissioners, and Other Heads of Police Forces 90
2. The *Criminal Code* 95
3. Other Legislation 99
E. The Common Law 99

CHAPTER FOUR: SOME IMPLICATIONS OF THE MODERN LEGAL STATUS OF THE POLICE 101

A. The Concept of Police Independence 101
B. Conclusions 130

APPENDIX 133

BIBLIOGRAPHY 135

ENDNOTES 143

TABLE OF CASES 151

TABLE OF STATUTES 157

Acknowledgments

Many people have rendered assistance to the author in the preparation of this Study Paper, some very wittingly and others hardly aware of their contribution. The author wishes to acknowledge with special gratitude the invaluable help and encouragement offered with such characteristic generosity by two long-time friends and colleagues, John Edwards and Clifford Shearing. To Geoffrey Marshall, John Beattie, Tony Doob and Bill Shimmin, who have each assisted in their own special ways, the author also expresses his gratitude and appreciation. For his support and generous assistance throughout the project, the author also wishes to thank Calvin A. Becker, of the Law Reform Commission of Canada.

Philip C. Stenning

Introduction

> In this Province, the office of constable is created by statute alone; but the officer no doubt is the same person, and possesses the same powers and authorities which the constable in England possesses, for it was one of the distinctive features in all our legislation to assimilate our laws and institutions to the pattern which we had before us in the laws and institutions of England; and, in copying them, we did not fail to introduce the constable as the type of peace and order in social life.
>
> Adam Wilson, *The Constable's Guide* (1859: 16)

> [TRANSLATION]
> Our system for the administration of justice is entirely different, and both the role and status of the police within this system are clear and well defined by legislative provisions.
>
> Mr. Justice Turgeon, in *Bisaillon* v. *Keable and Attorney General of Quebec* (1980), 17 C.R. (3d) 193 at 204 (Qué. C.A.)

Until very recently, and despite some very explicit amendments of provincial legislation respecting the police, Canadian courts, on the few occasions on which they have been called upon to consider the matter at all, have relied heavily on English jurisprudence in delineating the status of the police in this country. However, recent events in Canada have raised both implicit and explicit challenges to define the legal status of the police in uniquely Canadian terms. In the context of this debate, the recent judgment of the Québec Court of Appeal in *Bisaillon* v. *Keable and Attorney General of Quebec* is one of the more explicit calls for a definition of the legal status of the police that does not rely on the assumption that the principles governing the Canadian police system are the same as those of the English system from which it has derived.

The principal issue on which discussion of the legal status of the police centres is that of the accountability of the police. In this respect, the legal status of the police is of importance in terms of its implications for internal as well as external accountability. As Bayley has pointed out, even a cursory review of structures for the control of the police in a variety of countries reveals that "it is not possible to say that democratic government requires a particular mode of control" (1979: 131). In a country such as Canada, which has such fragmented and diversified arrangements for the organization of policing, one would not necessarily expect to find that the police share a uniform status regardless of the jurisdiction in which they serve. Since constitutional authority to define this status resides in at least eleven legislative bodies in this country, differences can be expected.

This Study Paper examines the legal status of the police in Canada at the present time, and considers its implications for the government of the police and the exercise of police authority. Because the current legal status of the police is so often legislatively expressed with reference to the traditional offices of "constable" and "peace officer", the paper also examines the historical origins and evolution of these offices.

A narrow interpretation has been adopted in defining "police" for the purposes of this paper. The paper is limited in its scope to those persons who serve, usually full-time, as members of public police forces established under provincial police legislation, city charters or the federal *Royal Canadian Mounted Police Act* (hereinafter referred to as the *R.C.M.P. Act*). In particular, the following "special status" police are not separately considered in this paper: special constables, police cadets, auxiliary or reserve members of police forces, by-law enforcement officers, Indian band constables, and other "special purpose" policemen (e.g., railway police, harbour police, hydro police, government security guards and protective officers, and other "private" police).[1]

Chapter One contains an account of the origins of the office of constable in England, and discusses the development of this office to the point of its adoption in Canada during the nineteenth century. Chapter Two sketches the early development of the police in Canada, setting the scene for the discussion of their current legal status in Chapter Three. In Chapter Four, the origins and current understandings of the concept of police independence are examined, as well as the implications of this independence for the external control and governance of the police, vicarious liability for police wrong-doings, and the relationship between chiefs of police and the members of their forces.

In undertaking the research for this paper, especially with respect to Chapter Two, the author soon became aware of the paucity of available material on the history of the police in Canada. If nothing else, it is hoped that this modest contribution to the legislative history of policing in Canada may inspire others to undertake more serious efforts to fill the large gaps in our knowledge of the policing of this country during its infancy. In doing so, researchers may avoid the shortcomings of this work and eschew the tendency among historians to limit Canadian history (and therefore policing) to the period beginning with European colonization. Nothing, of course, could be further from the truth. An understanding of the systems of policing that existed among the native peoples of Canada before the arrival of Europeans might contribute much towards a solution of one of the most intractable policing problems in Canada today, namely that of providing humane and effective policing services to native communities. Most of us tend to assume that the modes of government (of which policing is such an essential component) that we live under today are the inevitable and preferred ones.

Historical examination of the origins of our present system, however, quickly challenges such assumptions, and helps us to understand that legal principles need not be cast in stone; that change is as essential as stability to healthy survival.

Because much of the historical material on the police is inaccessible to most readers, the author has included extensive quotations in the text of this paper; although not, it is hoped, to the point of making it less readable.

The day-to-day status of a policeman is not essentially, or even primarily, a legal phenomenon. In confining itself to the legal aspects of that status, this paper touches but one aspect of an enormously complex and controversial subject. To many, however, the police, more than any other group, embody the law, and it seems therefore essential that the legal status of the police should be better understood. In Canada, where policemen have become a national symbol, this is perhaps even more true than elsewhere. If Canada is to be judged by its policemen, it is well for Canadians to be informed judges of their police.

The objective of the paper being to describe the current legal status of the police and its origins, no recommendations for reform are proposed.

This Study Paper was initially completed and submitted to the Law Reform Commission of Canada in May 1981. Subsequently, revisions have been made, in particular to accommodate the judgments of the Supreme Court of Canada in *Attorney General of Alberta* v. *Putnam and Cramer and Attorney General of Canada* (1981), 123 D.L.R. (3d) 257 (S.C.C.), and of the Federal Court of Canada, Trial Division, in *Wool* v. *The Queen and Nixon* (not yet reported, June 8, 1981 (F.C., T.D.)). The paper has thus been prepared so as to state the law as of July 15, 1981.

CHAPTER ONE

English Origins of the Office of Constable

In conformity with years of practice as an imperial power, England introduced traditional English institutions of government to the colonial territories of Canada. Even our basic constitution, *The British North America Act* of 1867, declares in its preamble that it is intended to be "similar in principle" to the constitution of the United Kingdom, and Canadian courts have accepted this declaration as a guide in determining fundamental constitutional questions here.[2] The arrangements made by early colonial administrations for policing the Canadian territories were no exception to this general rule, and the public police officials and forces established here in the late eighteenth and early nineteenth centuries were explicitly modelled on their counterparts in the British Isles. Specifically, the power to appoint "constables" was originally given to centrally appointed justices of the peace.[3] With the establishment of democratically elected local government in the mid-nineteenth century, this power was in many cases transferred to the newly elected municipal councils.[4] In each case, the status and authority of the constables so appointed were defined by reference to the office of constable as it had evolved in England. This much is clear from the contemporary literature on the office (see e.g., Keele, 1851; Wilson, 1859; Jones, 1882). But while these early statutes provided for the appointment of constables in counties and in municipalities, none of them specified what the status, authority and duties of such officers were. Rather, it seems to have been assumed that they would have the same status, authority and duties as their English counterparts.

Later legislation providing for the establishment of police forces was barely more informative with respect to their legal status. The *Municipal Institutions of Upper Canada Act*, S.C. 1858, for instance, provided that constables appointed by virtue of its provisions

> shall be charged with the special duties of preserving the peace, preventing robberies and other felonies and misdemeanours, and apprehending offenders, and shall have generally all the powers and privileges, and be liable to all the duties and responsibilities which belong by law to Constables duly appointed.[5] (22 Vict., c. 99, s. 379)

They were also required to "obey all the lawful directions, and be subject to the government" of the Board of Commissioners of Police that appointed them. The "law" referred to in section 379 of the 1858 Act was, of course, the common law of England, which was in force in the colony at the time, and it is for this reason that in order to trace the origins of the legal status of the police in Canada, we must first consider the evolution of the office of constable under the common law in England.

A. "Police", "Constables" and "Peace Officers"

Before embarking on a review of the origins of the office of constable in England, it is worth making a short digression to discuss the origins of the terminology used to describe this office over the centuries. Today we speak of police officers and constables having the legal status of "peace officers" as a matter of common knowledge. Knowledge concerning the gradual adoption of these terms, and their historical application, however, is most instructive in elucidating the origins of the modern public policeman.

While we think of the term "police" as connoting a relatively specialized body of police officers performing a relatively specialized function relating to law enforcement, the preservation of the peace and the maintenance of order, this has by no means always been so. The term "police", in fact, does not appear to have been regularly used in the English language until sometime in the late eighteenth century, at which time it had a very different meaning from that which it has today. Writing in 1885, Maitland commented that "(t)he Police as an equivalent for the police force, the body of police constables, is very modern" (1885: 105). He noted that Dr. Johnson had included the word in his dictionary, "but only as a French word used in England", and as meaning "the regulation and government of a city or country so far as regards the inhabitants".

The word "police", used in this broader sense, appeared in the statutes of Upper Canada in the early nineteenth century. In 1816, for instance, an *Act to Regulate the Police within the Town of Kingston* was passed. The Act said nothing about constables or anyone else whom we would now call policemen, but provided that the magistrates of the town, assembled in General Quarter Sessions, could

> make, ordain, constitute and publish such prudential Rules and Regulations, as they may deem expedient relative to paving, keeping in repair, and improving the streets of the said Town, regulating slaughter houses and nuisances, and also to enforce the said Town Laws, relating to horses, swine or cattle of any kind from running at large, in said Town; relative to the inspection of weights and measures, fire men and fire companies. Provided always, that nothing herein contained,

> shall extend or be construed to extend to the regulating or ascertaining the price of any commodities, or articles of provisions that may be offered for sale.... (S.U.C. 1816, 56 Geo. III, c. 33)

Regulations for the Police of the Town of York (later Toronto) made by the magistrates a year later, in 1817, consisted of various ordinances dealing with bread, slaughter-houses, weights and measures, drains and sewers, the driving of carts and carriages, precautions against fire, and "swine running at large". Constables, firewardens, pound-keepers and other "peace officers" are mentioned only in passing as having a role to play in enforcing such regulations.

One of the first steps towards the emergence of elected local (municipal) government in Upper Canada was the creation, during the 1830s, of five-member elected boards with local government powers in the province's towns (Aitchison, 1949). These boards were called Boards of Police, a nomenclature that reflected their general mandate to govern and regulate affairs within the town.[6] Such boards, however, appear to have had no jurisdiction or authority over the constables who at that time were appointed by, and responsible to, justices of the peace.

In 1849, the famous "Baldwin Act"[7] was passed, which established elected local government in all municipalities in the province. In the case of towns, section 81 of the Act provided that town councils could pass by-laws "for establishing and regulating a Police for such Town". Section 74 provided that

> there shall be in and for each of the Towns which shall be or remain incorporated as such under the authority of this Act, one Chief Constable, and one or more Constables for each Ward of such Town who shall respectively hold their offices during the pleasure of the Town Council.

The Act also required the establishment in each town of a "police office", and provided for the appointment, by the central government, of a "police magistrate" to man it. Section 69 of the Act provided that

> it shall be the duty of the Police Magistrate for such Town, or in his absence from sickness or other causes, or when there shall be no Police Magistrate for such Town, then it shall be the duty of the Mayor thereof to attend daily, or at such times and for such period as shall be necessary for the disposal of the business to be brought before him as a Justice of the Peace for such Town.

Furthermore, the police magistrate was given the power to suspend from his duties any Chief Constable of the town, "for any period in his discretion", and to appoint "some fit and proper person" to act as Chief Constable or Constable during the period of such suspension. If such power was exercised, the police magistrate, if he felt that such person ought to be dismissed, was to report the suspension to the town council, which could dismiss or reinstate the officer following the suspension (section 71). Section 73 of the Act provided that the clerk of the town council should be the clerk of the police office, "unless by

Act of the Town Councils of such Town another Officer be appointed for such purposes". A later provision of the Act (section 93) refers to such an officer as a "Police Officer".

The terminology of the "Baldwin Act" clearly illustrates the beginnings of what gradually came to be a more or less exclusive association of the term "police" with the constabulary in Canada. In England, this association had become commonplace by the end of the eighteenth century (Radzinowicz, 1956). It is equally clear, however, that even at this stage, when modern police forces were being established in the larger municipalities, the terms "police" and "constable" were in no sense synonymous, although as we shall see, ensuring the "police" of the municipality was one of the more important functions of the constable. Ten years later, the editor of *The New Municipal Manual for Upper Canada*, referring to the power of municipalities to "establish, regulate and maintain a police", noted that:

> The word "police" is generally applied to the internal regulations of Cities and Towns, whereby the individuals of any City or Town, like members of a well governed family, are bound to conform their general behavior to the rules of propriety, good neighborhood, and good manners, and to be decent, industrious and inoffensive in their respective situations . . . but the word, as here used, has a still more restricted meaning, for it is intended to apply to those paid men who in every City and Town are appointed to execute police laws, and who in many respects correspond with Constables of Rural Municipalities. (Harrison, 1859: 158)

Clearly, the new meaning of the word was beginning to take hold. Writing in the same year, the Mayor of Toronto dedicated a book entitled *The Constable's Guide: A Sketch of the Office of Constable* to "the police force of the City of Toronto" (Wilson, 1859). Noting that the parish constable in England was permitted to appoint a deputy to perform a temporary or some special service in his stead, Wilson cautioned that "it by no means follows that such a rule applies in this Province, even with respect to the township constable, far less with respect to the *police* constable" (1859: 18). [Keele, writing eight years earlier, apparently thought otherwise (1851: 183-184).]

As we shall see, the significance of this transition during the nineteenth century from a "constabulary" to a "police force" lies essentially in the different characters of the two offices. While the parish and town constables were originally members of the community who served in the office by virtue of annual appointment as a matter of civic duty, and usually without substantial remuneration, the "new police" of the reform era were full-time, salaried officers who specialized in "police" work, and who were organized into a bureaucratically-controlled body to perform this work. The medium through which this radical change was accomplished was the "police office", staffed by a full-time salaried "police magistrate", who had the powers and authority of a justice of the peace. The point that must be emphasized here, however, is that this innovation was accomplished through an adaptation of the old office of constable, rather than through the creation of a new office with a new status and powers. As *Halsbury's Laws of England* emphasized:

> in essence a police force is neither more nor less than a number of individual constables whose status derives from the common law, organized together in the interests of efficiency. (1959: Vol. 30, p. 43)

The incremental, rather than revolutionary, nature of the transition from "constabulary" to "police force" has also been emphasized by Maitland who, in describing the establishment of police magistrates in England, wrote that:

> One of their chief duties had been to appoint and control a small band of paid constables attached to each office. Even in 1829 when "a new police force" for "the Metropolitan Police District" was formed, this was done by establishing in Westminster one more police "office", provided with two paid justices of the peace, who, under the Home Secretary, were to rule the new constabulary. In 1839 these two "justices" receive the new name of "Commissioners of Police of the Metropolis"; the judicial and executive duties comprised in the old conservation of the peace fall apart, and we are left with learned magistrates and gallant commissioners. (1885: 100)

In tracing the origins of the legal status of the modern "police"[8] therefore, it is to the history of the office of "constable" that we must turn.

The origins of the word "constable" have been the subject of considerable dispute over many centuries. Writing in 1583, William Lambard explained the name in the following terms:

> The name Constable, is made (as I have read) of two English wordes put togither, namely, Cuning (or Cyng) & Staple, which do signifie, the stay (or hold) of the king. For by the auncient custome of this realme there is a great officer called the Constable of England, who by meanes of the great authoritie that he had, was a principal stay unto the Kings governement: and this man had jurisdiction & authoritie in deeds of Armes, and in matters of warre, both within and without the Realme. Out of which office, this lower Constableship was at the first drawn and fetched, and is (as it were) a verie finger of that same hande. For the Statute of Winchester, which was made in the time of King Edward the first, and by which these lower Constables of hundreds and fraunchises were first ordained, doth (amongst other things) appoint, that for the better keeping of the peace, two Constables in everie Hundred and Franchise, shoulde make the viewe of Armour.
>
> So then, the name of Constable in a hundred or franchise doth meane, that he is an Officer, that supporteth the Queenes Majestie in the maintenaunce of her peace, within the precinct of his hundreth, or franchise: and he is many times called the High Constable, in comparison of the Constables or Petie Constables that be in the townes or parishes within his hundred or franchise, whose part it likewise is to maintaine the peace within the several limittes of their owne townes, or parishes. (1583: 4)

Lambard's account of the etymology of the word "constable" is by no means unchallenged. Others (e.g., Blackstone, 1876: Vol. 1, p. 317; Simpson, 1895: 626; Devlin, 1966: 6) have insisted that the word is derived from the Latin words *comes stabuli*, meaning master of the horse. Despite these differences of opinion,[9] however, most writers seem to agree that the word was almost certainly introduced into England by the Normans from continental Europe at the time of their invasion and conquest in 1066, and that it was the name given to an officer in their court who held great military responsibilities. At some

point, however, the title was applied to designate a *local* official charged with various responsibilities relating to the preservation of the peace and the "view of arms". In a particularly thorough review of the original sources on this question, Simpson identifies a writ of 1252 as the "first of the published documents in which the constable makes his appearance" (1895: 630). He argues, however, that there is no reason to believe that the officers referred to as *constabularii* in this writ were new officers created by the writ:

> On the contrary, the absence of any directions respecting the mode of their appointment makes this somewhat improbable; and it appears at least equally probable that the duty of seeing that the liability attaching from a previous period to the individual township was properly discharged, would in natural course fall on its head man, whether he was styled reeve, tithing man, or head-borough. *Constabularius* would thus be his designation when his responsibility towards the central government was mainly regarded; this would be the title most familiar to the crown officials, and would be appropriate enough when he was looked on as the commander for police and military purposes of the inhabitants of the township. (1895: 631)

This thesis, which has been widely accepted, and which asserts that "constable" was not an office created by the Norman Kings, but a Norman term applied to a pre-existing office of great antiquity, is of critical importance to an understanding of the historical origins of the legal status of the constable. It suggests that the legal status of "constable" finds its origins in an historical period that pre-dates the use of that term. As we shall see, it finds a great deal of support from the early authors who wrote about the office of constable, and it goes a long way to explaining the distinction that such authors draw between the "original and inherent" character of the office on the one hand, and its "ministerial" character on the other. Some further historical elaboration is required, however, before this matter can be discussed.

All of the early accounts of the office of constable agree that the most important characteristic of the office was that its holder was a conservator or guardian of the peace (e.g., Fitzherbert, 1538: 49; Lambard, 1583: 11; Bacon, 1608: 749). The significance of this term must therefore be discussed.

William Lambard, in his *Eirenarcha or the Office of Justices of Peace*, written in 1581-82, discusses the ancient concept of the "peace" at some length. He first distinguishes between an "inward peace" (related to one's conscience and religious faith) and an "outward peace" which "hath respect to other men". The "outward peace", he writes, is of two sorts:

> the one is opposed (or set) against all manner of striving and contention, whether it be in countenance, gesture, worde, or worke.... The other is onely an abstinence from actual force and offer of violence, and is rather contrary to *arma*, *proelium*, and *bellum* (which cannot be without force, or armes) than it is to *lis*, *pugna* or *certamen*, which ... may be *nudis verbis*, & *citra arma*. (1581-82: 5-6)

Lambard noted that "the lawe of our Realme likewise, useth the worde Peace diversly, but yet so, as it is altogither occupied about these outwarde Peaces". He continued:

> Sometymes therefore, the word Peace is taken for Protection, or defence.... Sometymes (as it seemeth to me) it is taken for Rightes, Priviledges, and Liberties.... And sometimes it is taken for a withholding (or abstinence) from that injurious force & violence, whereof I spake before. And this is it that is most commonly understood by the worde Peace, in our lawe: and for the maintenaunce hereof chiefly, were these Wardens and Justices of the Peace first made and appointed. (*Ibid.*: 6-7)

Citing the *Statute of Westminster the First*, c. 1 ("Let the peace of the land be maintained in al points, and common right be done to all, as well poore as rich"), and a statute of Richard the Second ("Let the peace bee well and surely kepte, that the Kings subjects may safely goe, come, and abide, according to the lawe of the realme, and that Justice and right be indifferently ministred to every Subject"), he concludes

> that this furious gesture, and beastly force of bodie, or hands (and not everie contention, suite, and disagreement of mindes) is the proper subject and matter, about which the Office of the Justices of the Peace is to be exercised. (*Ibid.*: 10)

In his book, *The Duties of Constables, Borsholders, Tithingmen, and such other Low Ministers of the Peace*, written in 1583, Lambard wrote that:

> The conservation (or maintenaunce) of the peace, standeth in three things, that is to saye, first in foreseeing that nothing be done that tendeth, either directlye, or by meanes, to the breach of the peace: secondly, in quieting or pacifying those that are occupied in the breach of the peace: & thirdly, in punishing such as have alreadie broken the peace.
>
> And here, least any man shoulde be deceived in not understanding what is ment by these words, "The breach of the Peace", he must first of al know, that by the breache of the peace, is understoode, not only that fighting which we commonly cal the breach of the peace, but also that every murder, rape, manslaughter, & felony whatsoever, and every affraying (or putting in feare) of the Queenes people, whether it be by unlawful wearing of armour, or by assembling of people to do any unlawful act, are taken to be disturbances or breaches of the Peace. (1583: 11-12)

The status of "conservator of the peace" or "peace officer" is recognized by all the commentators on the office of constable as its central component. While it is now enshrined in statutory provisions (e.g., section 2 of the *Criminal Code* of Canada, which defines "peace officer" as including a "police officer", "police constable" and "constable"), it has its origins in the common law.[10] It is therefore to this early pre-parliamentary common law, and the manner in which the status of peace officer accrued to constables and their predecessors, that we now turn.

B. Pre-Norman Systems of "Police" in England

The history of the evolution of English police has been the subject of an enormous volume of literature (e.g., Critchley, 1978; Devlin, 1966; Hart,

1978; King, 1980; Price, 1971; Radzinowicz, 1956; Simpson, 1895; Summerson, 1979; Wrightson, 1980). In this paper, it is intended to do no more than sketch the outlines of this development, highlighting those aspects of it that are most important to an understanding of the modern legal status of the police in Canada. Readers who require a more detailed account are referred to the several sources listed in the bibliography to the paper.

The dominant impression that a perusal of this literature leaves is that the history of policing in England is marked by its evolutionary, rather than revolutionary, character. As Lee has pointed out:

> English police ... is not the creation of any theorist nor the product of any speculative school; it is the child of centuries of conflict and experiment. (1901: xxxi)

When one considers the extent to which the history of England itself is studded with invasions, conquests, revolutions and all manner of bloody internecine struggles, and when one considers policing as a central function of stable government,[11] the evolutionary, incremental development of policing in England seems all the more remarkable. Yet, again, as Lee has noted,

> amongst all our institutions it would be hard to find one so eminently characteristic of our race, both in its origin and in its development, or one so little modified by foreign influences, as the combination of arrangements for maintaining the peace, which we call "police". (1901: xxvi)

One might argue that even a loosely-organized community will be found to have a "policing" system of some kind, and that therefore a history of police in England must start at the dawn of its civilization. This has not been possible, since archeological evidence has not been sufficient for such a venture. As a result, and perhaps somewhat arbitrarily, chroniclers of English policing have generally pointed to the laws of Alfred in the ninth century and Edgar in the tenth century, as laying the foundations for the modern "police system" in England.

These early Anglo-Saxon laws reflected the political realities of the times — a huge number of small, agriculturally-based rural communities, ruled by a sovereign who did not have at his disposal a vast army of bureaucrats and soldiers, and who consequently relied heavily on the good will and co-operation of powerful local lords (called "thanes") to maintain his sovereignty. Under these circumstances, the only way that peace and stability could be maintained was through the establishment of mutual pacts or pledges between all levels of society whereby the less powerful, in return for protection, would pledge their support to the more powerful against any attacks or attempts to disturb or destroy their "peace" (i.e., freedom to come and go unmolested, and to have undisturbed enjoyment of their estates and possessions). In addition, those who joined together in such a pledge were held responsible for each other's behaviour and for the maintenance of the "peace" within their community. If the "peace" of the community, or of any one of its members, was disturbed or broken, the community as a whole was responsible for

restoring the peace and bringing the offender to justice. Failure to fulfil this responsibility rendered the community as a whole liable to pay a fine to its overlord. Lee describes these arrangements as follows:

> The plan adopted counted on the assistance of self-interest for its complete success; the thane being a landed proprietor and consequently unable to dispose of his property secretly, was security to the king for all the members of his household — if any of them broke the law, his over-lord the thane was careful to bring him to justice. Yet poverty brought no exemption to the landless freeman. He too had to find a guarantee for his good behaviour: if he was unable to attach himself to some thane, he was compelled to combine with others in the same position as himself, in order that their joint goods or aggregate credit should provide sufficient bail for the shortcomings of any member of the society. (1901: 3-4)

The combinations of freemen, to which Lee refers, involved groupings of ten families and were consequently called "tythings". Under such a system, a freeman who failed either to attach himself to the household of a thane or to join and become accepted as a member of a tything found himself an outlaw with no protection for his "peace". In fact, under the laws of Canute, every freeman over the age of twelve years was required to be a member of a tything (Critchley, 1978: 3). Under such circumstances, personal credit and reputation were of crucial significance, since these were the means through which one gained acceptance into a thane's household or a tything, and thereby access to the protection of the law. "Strangers" were naturally viewed with great suspicion and circumspection.

Every tything (they were also called "boroes" in some places) elected one of its members as its head. This head man [for apparently it always was a man (Burn, 1793: 397)] was known by various names in different localities, according to custom. The principal titles were: tythingman, boroes ealder (later borsholder), boroehead or headboroe, or chief pledge (Lambard, 1583: 8). In this capacity he was, in effect, the local community spokesman and represented his tything in larger assemblies. He can thus be fairly described as the first example in England of a truly local administrative officer. Historians seem to agree that it is in this office that the origins of the office of constable are to be found.

This system of mutual pledging, which was in effect a rudimentary system of local policing, came to be known as the "frankpledge", although scholars are not all agreed as to whether the adoption of this term occurred before or after the Norman conquest. In order to ensure that the system operated properly, the King divided the country into shires or counties, and in each appointed, as his representative, a shire reeve or sheriff. Since each shire contained many tythings, larger groupings of ten tythings were organized, called "hundreds" in the South and Midlands, and "wapentakes" in the North (Radcliffe and Cross, 1954: 2). Each hundred similarly elected a headman, called a "hundredman" or "reeve" (Critchley, 1978: 2). On regular occasions, and at least once a year, these groups met and held a "court" or "leet", which all members were originally required to attend. The leets of the hundreds were

also referred to as "tourns" and "torns". All business related to that level of government was conducted at the leet, including the election of various local officers such as the tythingman. The sheriff visited every hundred each year and held a special court, called the "sheriff's tourn". At this meeting, the tythingmen were required, amongst other things, to present all the members of their tythings. This procedure, known as the "view of frankpledge", allowed the sheriff, acting on the King's behalf, to ensure that the system of local police was properly maintained.

The law (or perhaps it could be more accurately described as "custom" at this time) gave to the tythingman or borsholder certain special authority over and above his general obligations as a member of the tythings. The granting of these special responsibilities led Tudor authors to claim that the tythingman's or borsholder's successor, the constable, was a "conservator of the peace by the common law" (e.g., Fitzherbert, 1538: 49; Lambard, 1581-82: 14; Bacon, 1608: 752). Chief among these responsibilities was that of organizing the "hue and cry" in the event that a wrongdoer (the term "felony" was not yet current) evaded or escaped from custody. The "hue and cry" required everyone to join in the pursuit of the wrongdoer until he was captured and placed in the custody of the tythingman, who would generally place him in the local stocks until he could be brought before a "court" for bail.

In order to assist him and his tything to maintain the peace, the tythingman was accorded special authority to intervene to prevent or terminate breaches of the peace. The penalties and fines payable by wrongdoers (or their tythings, if the amount could not be secured from the wrongdoer's assets) varied not only according to the gravity of the offence itself, but also according to the status of the victim (Radcliffe and Cross, 1954: 6-7). Assaulting or killing a tythingman while he was in the execution of his duty to maintain the peace brought additional liability to the wrongdoer. By the same token, the tythingman was protected from liability for injury or from killing a wrongdoer who resisted his authority in maintaining the peace.

In addition to these powers and protections, the tythingman was permitted to demand surety (later called bail) from those whom he found breaching the peace, to ensure that they would not do so in the future, and was entitled to confine such persons in the stocks until the surety was forthcoming (a power much later assumed by the justices of the peace). In the event that the person in custody had committed an offence for which a "trial" was necessary, the tythingman was responsible, along with the fellow members of his tything, for bringing the person to justice. As Lee describes it:

> In the event of the non-appearance of a culprit at the court of justice to which he was summoned, his nine fellow-pledges were allowed one month in which to produce him, when, if he was not forthcoming, a fine was exacted, the liability falling, in the first place, on any property of the fugitive that might be available, in the second place, on the tything, and, — should both these sources prove insufficient to satisfy the claim, — on the Hundred. Furthermore the headboroughs were required to purge themselves on oath, that they were not privy to the

> flight of the offender, and to swear that they would bring him to justice if possible. On the other hand, if any member of a tything was imprisoned for an offence, it was not customary to release him without the consent of his fellow-pledges, even though the fine had been paid. (1901: 5)

The tythingman (or borsholder or headborough) also had authority, which his fellow citizens apparently did not, to act against suspected wrongdoers on the basis of reports from other credible persons, even though he himself had not witnessed the wrongdoing. Furthermore, he could take bail from a suspected wrongdoer, which was a power [again, later assumed by justices of the peace (Lambard, 1581-82: 15)] that, along with the others mentioned, accrued to him by virtue of his status as a conservator of the peace.

As the office developed over the years, more authority and responsibility were added, and powers were gradually transformed into duties. Failure to perform those duties rendered the tythingman liable to a fine or imprisonment. While it is not necessary to detail all of the characteristics of the office here — they are recounted in all of the later texts (e.g., Lambard, 1583; Fitzherbert, 1538) — it is perhaps opportune at this point to summarize the most important characteristics from which the office of constable developed.

Although this account emphasizes the peace-keeping responsibilities of the tythingman, it must be stressed that his responsibilities were broader than this. He was, in fact, a "police"-man in the true (old) sense of that word — he was, initially at least, an elected community spokesman, responsible for all aspects of local government within his community, and able to represent his fellow pledges in larger assemblies. He was entirely responsible to the community that elected him as its representative, and it could remove him if not satisfied with his performance. His responsibility for the maintenance of the "peace" can only be properly understood in the context of the concurrent responsibility of every freeman in his community for the same task. As an elected spokesman of the community, the tythingman tended to be someone of considerable stature and prestige within his community, yet his status in no way diminished the mutual and communal responsibilities of his fellow pledges.

It is important to understand that the "peace" maintained by the community in these early times was not an undivided King's or Queen's peace, such as we know it today. The political realities of the times were not such as to permit such an all-encompassing sovereign influence. This important point has been well summarized by Radcliffe and Cross:

> Today we consider that any illegal violence is a "breach of the peace", and from this standpoint "breach of the King's peace" might seem to cover most of the other offences and many more. But it is only gradually that the "King's peace" has come to have such an extended meaning. In Canute's day the "King's peace" did not extend to all places at all times, but only to all places at some times and to some places at all times. For instance, it covered the King's own household and

> his officers and the four great roads of England ("the King's Highway") at all times, and it reigned everywhere on the great festivals of the Church. But there were many places and occasions in which it could be claimed that an act of illegal violence was no breach of the King's peace — though maybe it was a breach of some lesser man's peace. Every freeman had a "peace" of his own the breach of which was an offence varying in gravity with the importance of its owner, but it was only very gradually that the "King's peace" ate up all lesser "peaces" so that any act of violence anywhere was a breach of the King's peace though the King was not in any way directly affected by it. (1954: 7-8)

The importance of this for understanding the status of these early tythingmen is that it makes it clear that their original authority was not essentially derived from the sovereign, but from the community they served. The "peace" of which they were by custom (later called "common law") recognized as conservators was not principally a sovereign "peace" but a local "peace" attaching to the community and its members. These early "police"-men, therefore, were not royal officers representing the interests of the sovereign, but local officers representing the interests of the community that chose them. In understanding later references to the "original authority" of constables, it is essential to bear these points in mind. As Lee has pointed out, referring to these early arrangements for policing:

> The police organisation which we are considering is generally spoken of as the "Frankpledge system," frankpledge signifying the guarantee for peace maintenance demanded by the king from all free Englishmen, the essential properties of this responsibility being, that it should be local, and that it should be mutual. As we trace the history of police in England we shall see that these two qualities have survived through the successive stages of its evolution, and seem to be inseparable from our national conception of police functions. (1901: 4)

C. "Constables" and "Justices of the Peace"

After the Norman conquest of England, such harmony as had been established under the Saxon kings was shattered. In place of consent and co-operation, which had been the basis of the maintenance of order in the country before the conquest, the Normans found it necessary to impose their order and "peace" on an unwilling and conquered Saxon society by coercion and, at times, savage brutality. Through grants of land and privilege to Norman knights, a feudal manorial system of government was imposed on the previous organization of thanes's households and tythings. Not surprisingly, fear, tension and suspicion, frequently erupting into violence, grew between the Saxon peasantry and their Norman overlords.[12] All of this had a very significant impact on the previously-established customary system of policing.

Nevertheless, the Normans did not seek to impose a radically new system of policing on the country. Rather, they sought to adapt and "strengthen" the old system in order to secure peace and stability for their new regime. While the tything system was not abolished, it was in many instances absorbed into a feudal manorial network. The old "leet" was typically superseded by the manorial court, whose lord or steward now appointed officers to serve the manor. Such offices were usually completely unpaid, as before, and refusal to serve rendered the appointee liable to a fine or imprisonment. The tythingman, borsholder, headborough or chief pledge was no longer elected by his peers, but appointed by his overlords.

Because the Norman rulers could not rely on a Saxon peasantry to enforce a Norman system of peace and order, central penetration of local government was greatly increased. The sheriff, the royal representative who was now almost always a Norman rather than a Saxon, was given greater authority to supervise the maintenance of the peace and the administration of law and justice. By royal writs and edicts (called "assizes"), responsibilities, powers and duties that had evolved through custom under the Saxons were formulated and laid down in "legislation", although historians are not always clear as to which edicts created new responsibilities and duties, and which simply codified and modified established ones. The Assize of Clarendon (1166), for instance, sought to restore the old frankpledge system with renewed vigour and severity after the chaos of King Stephen's rule (1135-1154). In addition to his authority to hold the "view of frankpledge", the Royal Sheriff was given added authority to require heads of tythings to make reports (called "presentments") of all kinds of matters falling within their knowledge. As well as reporting deficiencies in local administration (e.g., roads and bridges not being kept in proper repair) in such presentments, local representatives were in effect expected to inform on their communities. Not only were accusations of felony to be reported, but any information about the presence of suspicious persons ("such as sleep by day and watch by night, and eat and drink well and have nothing") and strangers in the community was also to be relayed. Such reports were to be made to a group of twelve freemen of the hundred (the origins of the Grand Jury). Serious accusations were passed on to the sheriff and brought for trial before itinerant Royal Justices, sent around the country by the sovereign to hear such cases and ensure proper administration, as well as to collect taxes (Critchley, 1978: 4).

The purpose of all this was to permit the rulers to keep a close watch on the peasantry, so that any tendencies towards disaffection or insurrection could be quickly detected and stamped out. Not only did the sovereign require unquestioned loyalty from his subjects in order to ensure the stability of his rule at home; he required the services of loyal soldiers to fight his wars on the continent of Europe. In 1181, the Assize of Arms required every freeman to bear arms for the purposes of preserving the peace and securing criminals. The Assize restated the ancient duty to raise a "hue and cry" in order to arrest

a fugitive felon, reiterating the responsibility of the tythingman or headborough to supervise this procedure. "Every adult in the locality was then bound to arm himself and take up the chase; the hue and cry being passed on to other districts traversed until the wanted person was caught or reached sanctuary" (Devlin, 1966: 4).

At about this time, the term "constable" came to be applied to certain of the local officers previously known as tythingmen, borsholders, headboroughs and chief pledges. As was previously mentioned, the first documented use of the term to describe such local officers seems to have been in a writ issued in 1252, requiring the appointment of one or two constables in every township (depending on its population), and of one chief or "high" constable in each hundred, who were to have special responsibility for the "view of arms" (i.e., ensuring that every freeman was properly armed as required by the Assize of Arms) and for the preservation of the peace (Simpson, 1895: 630). As was also previously noted, there seems little reason to believe that this writ created any new offices. Rather, it seems to have been an affirmation of well-established duties and responsibilities of local officers of tythings and hundreds. This was undoubtedly necessitated by the general disintegration of government that had occurred as a result of King Richard's prolonged absences on crusades and King John's difficulties with the barons.

Most writers seem to agree that the application of the term "constable" to the local "head man" marks the beginning of a long process through which this official was gradually transformed from being purely (or at least principally) a local officer of community government to being a representative of the Crown within the community. In this connection, it is worth noting that, as Lambard points out, not all "head men" were recognized as "constables":

> petie Constables were devised in townes and parishes, for the aide of the Constables of the Hundreds: so of latter times also, Borsholders, Tythingmen, Headboroes and suche like, have bene used as petie Constables, within their owne boroes and tythings. And yet not so universally, but that some of them have at this daye none other but their old office. For in some of the Westerne parts of England, you shal see that where there be many Tythingmen in one parish, there only one of them is for the Queene that is, a Constable, and the rest do serve but as the auncient Tythingmen did. (1583: 10)

It was at about this time, too, that the system of "watch and ward" was introduced in towns and cities as a measure conducive to the preservation of the peace. While the writ of 1252 mentioned "watch and ward", and specified that the responsibility for it lay with the constables to which the writ referred, it seems probable that the writ was doing no more than giving formal recognition to a system of policing that had already been instituted some years before (Lee, 1901: 25-26). Blackstone explained the terms "watch and ward" as follows:

> Wardgard, or *custodia*, is chiefly applied to the daytime, in order to apprehend rioters, and robbers on the highways; the manner of doing which is left to the discretion of the justices of the peace and the constable: the hundred being

however answerable for all robberies committed therein by daylight, for having kept negligent guard. Watch is properly applicable to the night only; and it begins at the time when ward ends, and ends when that begins. (1876: Vol. I, p. 318)

Critchley has described the system in the following terms:

> the system of watch and ward, is of particular interest in that it introduced the idea of town watchmen as a means of supplementing the traditional duties of the constable, and marks the emergence of a distinction between town and rural policing. A watch of up to sixteen men, depending on the size of the town, was to be stationed at every gate of a walled town between sunset and sunrise, and the watchmen were given power to arrest strangers during the hours of darkness. All the men of the town were placed by the constable on a roster for regular service, and refusal to obey a summons to serve resulted in committal to the stocks. Arrested persons were handed over to the constable in the morning, and they too would be placed in the stocks.... [T]he ancient Saxon practice of hue and cry [was] now revived as a means of dealing with strangers who resisted arrest by the watchman.... In effect this meant that a fugitive was to be pursued by the whole population. Work had to be laid aside, and anyone who failed to respond to the call was regarded as siding with the fugitive, and was himself hunted down. (1978: 6)

It is clear that the policing measures envisaged by the writ of 1252 preserved the fundamental principles that had guided comparable systems in Saxon times — i.e., they should be locally-based, mutual and involve communal responsibilities.

The relationship between the high constable of the hundred and the "petty constable" of the town or village requires some further elaboration. It must be stressed, first, that this relationship was not in any real sense comparable to the modern relationship between a Chief Constable (or Chief of Police) and the constables of his force. The high constable of the Middle Ages did not choose or appoint the petty constables; they continued to be chosen in the local leet. Nor did he have any direct command over them. Indeed, it would seem that for the most part, his powers were not significantly greater than theirs, and he shared a similar status. The whole notion, in fact, of constables being part of a hierarchical organization under the command of a Chief Constable is one that was virtually unheard of prior to the establishment of the "new police" in the nineteenth century. In the period of which we are now speaking, constables, whether they were high constables or petty constables, were more or less autonomous officers vis-à-vis one another. In 1583, Lambard, referring to high constables, petty constables, tythingmen, borsholders, etc., wrote that "none of them hath more power of office therein than the other, although some of them have larger limits of place than the rest" (1583: 28). Burn's observations on the subject, written in 1755, make it clear that this remained the case at least until the end of the eighteenth century:

> The original and proper authority of an high constable, as such, seems to be the very same and no other, within his hundred, as that of the petty constable within his vill; and therein, most probably, he is coeval with the petty constable. (1793: 397)

Nevertheless, the high constable apparently did, particularly after the introduction of justices of the peace, develop a more or less supervisory role with respect to the petty constables within his "constablewick". In 1608, Sir Francis Bacon, in answer to the question, "What difference is there betwixt the high-constables and petty-constables?", wrote:

> Their authority is the same in substance, differing only in the extent: the petty-constables serving only for one town, parish or borough; the head-constable for the whole hundred: nor is the petty-constable subordinate to the head-constable for any commandment that proceeds from his own authority; but it is used, that the precepts of the justices be delivered unto the high-constables, who being few in number, may better attend the justices, and then the head-constables, by virtue thereof, make their precepts over to the petty-constables. (1608: 754)

Somewhat at variance with this view of the relationship is that of Jacob, writing in 1718, who stated that while "the petty constables and tythingmen are not subordinate to the high constable in any thing that proceeds from his own authority merely" (1772: 4), nevertheless "the high constable has the direction of the petty constables, headboroughs and tythingmen within the hundred" and is to "present the defaults of petty constables, headboroughs, etc., who neglect to apprehend rogues, vagabonds and idle persons, whores, night-walkers etc., and also all defaults in repairing highways and bridges and the names of those who ought to repair them; scavengers who neglect their duty, and all common nuisances" (1772: 8).

As a result of gradual intermarriage between Saxons and Normans, another important change occurred, but it was one that was to be short-lived. The suspicion and mistrust between the races, which had characterized the period following the conquest, receded, and the tendency towards greater direct penetration into local government affairs by the sovereign seems to have abated somewhat. Greater jurisdiction was accorded to local lords of the manor, through their manorial courts, at the expense of the sheriff's jurisdiction. The Assize of Northampton in 1176, for instance, significantly reduced the authority of the sheriffs. In particular, responsibility for supervision of the frankpledge (the "view of frankpledge") was removed from the unpopular sheriff's tourn (the royal court of the hundred) and given to the manorial court leet (Critchley, 1978: 4-5; Lee, 1901: 18-19, 25). The original principle of local control over policing was thus significantly reinforced.

It was not long, however, before the persistence of disorder and improprieties led to the belief that greater central supervision over policing and the administration of justice was needed. This process, it seems, began as early as 1195, when Richard I appointed certain knights throughout the realm to ensure that all males over fifteen years of age took an oath to maintain the peace. In order to fulfil this responsibility, these knights, who were later designated as conservators or wardens of the peace, enlisted the assistance of the sheriffs and constables. The development of this relationship between local constables and royal officers designated as wardens of the peace led to a

perception of local constables as being associated with and representing royal interests. There is considerable suggestion within the contemporary literature that the fostering of this association was motivated as much by the political ambitions of the sovereign as by any desire to improve the quality of the administration of justice. In this context, it is as well to remember that the thirteenth and fourteenth centuries, during which this gradual royal annexation of the local office of constable occurred, constituted a period of great political and social unrest in England.

A landmark in this gradual transformation of the office of constable was the *Statute of Winchester* of 1285, (13 Edw. I) which sought to rationalize and refine the police system that had been gradually developed over preceding centuries. This statute, the preamble to which described its object as "to abate the power of felons", has been described as especially important

> because it sums up and gives permanency to those expedients introduced in former reigns, which were considered worthy of retention for the protection of society; and because it presents to us a complete picture of that police system of the middle ages which continued with but little alteration for more than five hundred years, and which even now, though greatly changed in its outward appearance, is still the foundation upon which our present police structure is built. (Lee, 1901: 24-25)

The statute contained three principal features, which have been summarized by Devlin as follows:

1. The hundred was to be answerable for all offences committed in it. Every man between 15 and 60 was to have arms in his house prescribed in accordance with his rank and property, ready for use in keeping the peace.
2. The hue and cry was to be revived. The sheriffs were to follow law breakers with the whole countryside and the pursuit was to follow everywhere and anywhere until the offender was caught or reached sanctuary. If the hue and cry was not levied at once, the residents were to be fined.
3. Watch and ward was to be kept in towns. The gates of walled towns were to be shut between sunset and daybreak and a watch of six men was to guard each gate. Every borough was to have a watch of twelve persons, and small towns were to have watchmen according to their population. (1966: 5)

The *Statute of Winchester* did not apply to the City of London, which was the subject of another statute passed in the same year. This statute provided for the division of London into twenty-four wards, each with six watchmen controlled by a constable who was responsible to an alderman. The aldermen, together with the mayor, formed the Common Council of the city, and were responsible for its government. The Council and its members had judicial as well as executive and administrative responsibilities. In addition to the static watch, a "marching watch" was also established to move about and assist the watchmen in the wards. Watchmen were empowered to arrest offenders, or strangers who did not give a proper account of themselves, and bring them before the mayor for disposition, and punishment if warranted. In these arrangements we can discern the rudimentary beginnings of beat policing,

which was adapted to form the basis of the 'new police" system four and a half centuries later. Also, the fundamental principle that the primary responsibility for policing should rest with local government authorities was most emphatically affirmed.

The high and petty constables were the linchpins for the implementation and administration of the *Statute of Winchester*. Of considerable importance in this respect were its provisions concerning the Assize of Arms (requiring all males between 15 and 60 years of age to maintain arms). As Lee has pointed out:

> The Assize of Arms was something more than a mere police regulation. Sheriffs and constables were royal officers, and the powers entrusted to them, which included the liberty to make domiciliary visits for the purpose of viewing the armour, together with the general supervision they exercised over an armed population, placed at the king's disposal a force that could on occasion be employed for political ends unconnected with the professed motive of the Assize, that of peace maintenance. (1901: 28)

While most writers do not agree with Lee's characterization of constables as "royal officers" at this time, there can be no doubt that the policing arrangements set out in the *Statute of Winchester* constituted an important step in the gradual process whereby constables came to be viewed as representing central (royal) and not simply local interests. That process, however, was greatly hastened by developments in the fourteenth century, to which we now turn.

The knights whom Richard I had appointed to monitor the system of local policing that was then in place were, sometime in the mid-thirteenth century, accorded the title of wardens of the peace. As Lambard has noted, this was a designation that was widely used by the thirteenth-century kings, and reflects their concern to have loyal supporters of high rank dispersed throughout the realm, who would alert them to any serious threats to their sovereignty. In the early fourteenth century, however, the political instability of the sovereign was greatly heightened when Queen Isabella, the exiled wife of King Edward II, returned to England in 1327 with Sir Roger Mortimer and other noblemen who were disenchanted with the old king's rule, and staged a *coup d'état*, taking the king captive and installing his young son, Prince Edward, as king in his place. As Lambard recounts it, writing in 1581:

> And then also, for as muche as it was (not without cause) feared, that some attempte would be made to rescue the imprisoned King, order was taken, that he should be conveyed (secretlie, and by night watches) from house to house, and from castle to castle, to the ende that his favourers should be ignorant what was become of him. Yea, and then withall, it was ordained by Parliament, in the life time of that deposed King, and in the verie first entrie of his sonnes raigne (1 E. 3, c. 15) that in everie Shire of the Realme, good men and lawfull (whiche were no maintainers of evill, nor Barrettours,[13] in the Countrey) should bee assigned, to keepe the peace: which was as much as to say, that in everie Shire, the King himselfe should place speciall eyes and watches over the common people, that shoulde be both willing and wise to foresee, and be also enabled with meete authoritie, to represse all intention of uproare and force, and that even in the firste seede thereof, and before that it shoulde grow up to any offer of daunger. So that,

> for thys cause (as I thinke) the election of the simple Conservatours or Wardeins of the Peace, was first taken from the people, and translated to the assignement of the King. (1581-82: 21-22)

The status and authority of these Wardens of the Peace were gradually enhanced during Edward III's reign. In 1344 they were given authority to examine and punish minor law violations, and in 1360 they were authorized to "hear and determine (at the King's suit) all manner of felonies or trespasses" (i.e., serious or petty offences) committed within the county for which they were appointed. In addition they were given authority to require sureties to keep the peace (an authority which, it will be recalled, had once belonged to tythingmen, etc.). At some point during this period, and certainly by 1361, these Wardens of the Peace came to be called "justices of the peace".

The impact of the establishment of justices of the peace on the role and status of the constables was evidently very great, for within a relatively short time the constables found themselves in a position of almost complete subservience to the justices of the peace. The gradual transformation of the office of constable has been nicely summed up by Price:

> During the Middle Ages, as the institutions and instruments of royal government were evolved, this "head man" came also to be seen as the representative of the village community to whom orders could be transmitted and upon whom local responsibility for their enforcement could be imposed by higher authorities: the government of the realm operating through the justices of assize and, later, the justices of the peace. The history of the constable is thus one of the gradual adapting of an essentially local officer, created to meet the needs of an autonomous village community, to serve the purposes of a wider, national government. (1971: x-xi)

The essential elements of this important transformation need only be briefly summarized here. For a while, the two royal offices of sheriff and justice of the peace co-existed in uncomfortable, but tolerable, harmony. In some cases, one person held both offices in the same county at the same time, but this was "to the great oppression of the people, who bitterly complained of the heavy fines that were inflicted, and of the outrageous bail that was exacted by these pluralists" (Lee, 1901: 46). In 1378, the holding of both offices simultaneously was prohibited, and from this point onward, the status and authority of the justices of the peace increased at the expense of that of the sheriffs.

During the late fifteenth and the sixteenth centuries, the authority of the justices of the peace was greatly increased. In 1485, the justices were empowered to issue warrants (also called "precepts") requiring constables to arrest and bring before them persons suspected of night hunting (1 Hen. VII, c. 7). In 1555, constables were given additional tasks, under the supervision of the justices of the peace, in connection with the maintenance of highways (2 & 3 Phil. and Mary, c. 8). In 1572, they were given responsibility, again under supervision, to enforce the draconian vagrancy laws of that period (14 Eliz. I, c. 5); in 1585, they were required to collect levies in connection with hue and

cry (27 Eliz. I, c. 13); and in 1601, along with the churchwardens, they were given responsibilities respecting the administration of the poor laws (43 Eliz. I, c. 2).

Although the constables continued to be chosen in the leet courts, the practice began at this time of having them sworn in before justices of the peace. When the English church broke away from the Church of Rome in the sixteenth century, the local parish, controlled by its vestry, began to develop into an important unit of local government. The introduction of the poor laws, the administration of which was shared by the constable and the churchwardens, under supervision of the justices of the peace, resulted in a closer association between the constable and the parish. It was not long before this association began to overshadow the constable's more traditional links with the manorial court. In many instances, the constable of the village, although still officially appointed in the leet, came to be nominated by the vestry and known as a "parish constable".

As more relatively menial statutory responsibilities were heaped on the constable, the office became onerous and time consuming. Under the supervision of the justices of the peace, it continued to be essentially unpaid, with the exception of certain recognized fees and expenses. Not surprisingly, it became less attractive to members of the new merchant class, who could ill afford to take time away from their growing businesses in order to fulfil such civic duties. At one time, the office of constable had been a position of considerable status and prestige. Now, in its increasing subordination to the supervision of the justices, it became far less desirable.

As a result of these and other factors, members of the emerging middle class increasingly resorted to the appointment of a deputy who could fulfil the office of constable in their place, rather than accepting the responsibilities of the office themselves. The practice of paying deputies (who sometimes themselves would pay other deputies in turn) to fill the office of constable became widespread in the sixteenth century. Bacon wrote in 1608 that holders of the office

> be men, as it is now used, of inferior, yea of base condition, which is a mere abuse or degenerating from the first institution; for the petty-constables in towns ought to be of the better sort of resiants in the same: save that they be not aged or sickly, but of able bodies in respect of keeping watch and toil of their place; nor must they be in any man's livery. The high-constables ought to be of the ablest free-holders, and substantiallest sort of yeomen, next to the degree of gentlemen; but should not be incumbered with any other office, as mayor of a town, under-sheriff, bailiff, etc. (1608: 751)

Many writers have claimed that persons summoned to serve the office of constable could only fulfil the obligation by the appointment of a deputy in special circumstances. Bacon (1608: 754) wrote that such deputies could be appointed only "in case of necessity", while Burn wrote that,

> he may appoint a deputy to execute a warrant directed to him, when by reason of sickness, absence, or otherwise he cannot do it himself; yet it doth not seem to be settled, that a constable can make a deputy, without some special cause....
>
> ... And the superior must be answerable for his deputy, upon any miscarriage; unless the deputy is duly allowed and sworn: for then he is constable. (1793: 399)

In the light of later comments by the courts about the nature of the constable's authority (which are considered below), Burn's indication of the reason why constables were permitted to appoint deputies ("Inasmuch as the office of a constable is wholly ministerial, and no way judicial") is of particular interest. The same assertion appears also in the writings of Hawkins (1721: Vol. II, p. 62).

Perhaps surprisingly, considering the era in which they were writing, neither Fitzherbert (1538) nor Lambard (1583) appear to make any reference to the practice of appointing deputies. There seems to be ample evidence that such practices were common during the sixteenth century, and the extensive resort to them seems to suggest that whatever theoretical restrictions there were, were not difficult to evade. Furthermore, most writers are agreed that they were a major contributor to the steady decline in the prestige and status of the office.

Another important shift in the nature of the office occurred with the gradual decline in influence and relevance of the manorial courts, or courts leet. With more of the responsibilities for local government being given by statute to the justices of the peace and the vestry during the sixteenth century, manorial courts began to default in their responsibility to appoint constables. The justices made good on such defaults by appointing constables themselves. In 1662, this practice was formally recognized and made legitimate by statute (13 & 14 C. II, c. 12):

> if a constable shall die, or go out of the parish, any two justices may make and swear a new one, until the lord shall hold a leet, or till the next quarter sessions, who shall approve of the officer so made and sworn, or appoint another: and if any officer shall continue above a year in his office, the justices in their quarter sessions may discharge him, and put in another till the lord shall hold a court as aforesaid. (Burn, 1793: 402)

According to Burn, however, "it is certain that justices of the peace had power to nominate and swear constables, on the default of the town or leet, before the statute of 13 & 14 C. II, c. 12 and therefore, that they have such authority in some cases not mentioned in that statute" (*ibid.*).

As Price has pointed out, it was the enclosure laws of 1796 that provided the final impetus for the decline of the manorial courts, the transference of the ultimate control of the selection of the constable to the justice of the peace, and the eventual transformation of the constable from an officer of local government to an executive agent of the justices of the peace:

> As long as the traditional open fields agriculture was practised, the constable was needed to fulfil the ancient supervisory duties which appertained to him as the village "head man". The court leet still had to meet to make the rules governing the communal use of the land and to impose penalties on those who broke them; and the constable continued annually to be appointed by the court to operate and enforce these rules.
>
> ....
>
> In the post-enclosure village, however, there were no longer the "manorial" duties left for the constable to perform. In consequence of this the office soon ceased to be filled in many places. (1971: xiii)[14]

Simpson argued that the introduction of the practice of justices of the peace swearing in constables marks the critical point in the transformation of the office:

> Perhaps the administration of the oath to constables by justices of the peace may be fairly considered as the characteristic mark of the final subordination of local to central government in rural districts, of the conversion of a local administrative officer into a ministerial officer of the crown; for, though the justices of the peace are local officers, they are independent of any of the more ancient administrative divisions of the country, such as the township or the hundred, and they derive their authority from the crown alone; so that when, for the due execution of the constables' duties, it became necessary for them to receive the oath from the justices, it may be said that the local origin of their office had passed out of sight. (1895: 639)

Others, however, have argued that Simpson exaggerates the significance of this practice:

> On another view, it could be seen as no more than a rationalisation of earlier practices, made necessary by the failure of the courts leet — nor, probably, would most modern opinion accept that the seventeenth century justice was very subservient to the Crown. In any case, as the lord of the manor and the justice was generally the same person, it is doubtful whether contemporary people saw any significance in it at all. (Critchley, 1978: 17)

Whatever the correct view on this matter may be, there is no doubt that by the end of the sixteenth century the constable was being described by contemporary writers as "an Officer that supporteth the Queen's Majesty in the maintenance of her peace" (Lambard, 1583: 5-6) and one who was "for the Queen" (*ibid.*: 10).

D. The Dual Nature of the Office

At about the same time, reference to the duality of the nature of the office began to appear in the literature. Writing in 1538, Fitzherbert says that "the office of a Constable was an office at the common law, and was ordained for the conservation of the king's peace, to be held and kept in every town among

the king's subjects there dwelling" (1538: 48). While Fitzherbert's use of the past tense to describe the office as having been "an office at the common law" implies a recognition of a transformation of the office, it was Lambard, writing forty-five years later, who first gave explicit recognition to the notion of the duality of the office:

> everye of these Borsholders, Tythingmen, Borroweheades, Headborrowes, Thirdborrowes,[15] and chief pledges, hathe two several offices at this daye: the one being his auncient and firste office, and the other hys latter made office. (1583: 6-7)

Prior to this statement, Lambard had noted that

> the diverse names also of Constables, petie Constables, Tythingmen, Borsholders, Boroeheades, Headboroes, chiefe pledges, and such other (if there be any) that beare office in townes, parishes, hamlets, tythings or boroes ... are al in effect but two, that is to say, Constables and Borsholders. (1583: 4)

Lambard delineated the origins of their "ancient and first office" by describing the pre-Norman system of tythings and hundreds. This description went on to include the Norman "frankpledge" and the system of mutual surety and pledge that formed the basis of policing in early times. Then, turning to their "latter made office", he wrote:

> As touching the latter office that these Borsholders, Tythingmen, Headboroes, Boroeheades, Thirdeboroes, and chiefe pledges have, it is in manner al one with the office of a Constable of a towne, or parish, which is comonly named a Petie Constable, or under-constable, because he is a final Constable, in respect of the Constable of his Hundred, within whose limit he is. For, as about the beginning of the raigne of King Edward the Thirde,[16] petie constables were devised in townes and parishes, for the aide of the Constables of the Hundreds: so of latter times also, Borsholders, Tythingmen, Headboroes and suche like, have bene used as petie Constables, within their owne boroes and tythings. (1583: 9-10)

Clearly, this distinction reflects an attempt to describe the process whereby an original local office of great antiquity was adapted from the thirteenth century onwards to meet the needs of expanding royal influence in the government of the country. Lambard, however, went on to make another important distinction in describing the office as it existed in his day. Noting that "a great and chief part" of the duty of both High and Petty Constables "doth consist in the maintenance of the Queen's Majesty's peace", he distinguished between their duty in matters concerning the peace which was "by their own authority" and that which was "under the authority of others" (1583: 10-11). Under the rubric of duties that constables had "by their own authority", Lambard listed various powers (both by common law and by statute) that they had to prevent breaches of the peace, including:

1. The power to "take, (or arrest) suspected persons, which walk in the night, and sleep in the day: or which do haunt any house, where is suspicion of bauderie", to take such people before a justice of the peace to find sureties of their good behaviour; and to require the assistance of others in exercising such powers.

2. The powers under the *Statute of Winchester* to "arrest such strange persons as do walk abroad in the night season", and the responsibility for setting and controlling the night watches for this purpose.

3. The power (with certain exceptions) to arrest and commit to gaol "any person whatsoever" who "shall be so bold, as to go, or ride armed, by night, or by day, in fayres, Markets, or any other places", or who "carry Dags, or Pistols, or ... be apparelled with privy coats, or dublets", and to "take such armour from him, for the Queen's use".

4. The duty to "go with the strength of the County, and to set themselves against ... any great assembly, or rumor of people ... in manner of insurrection", and to "take and imprison such offenders".

5. On request of one whose life has been threatened, to arrest the person making the threat, and to require him to find surety of the peace before a justice of the peace, and "carrie him to prison if he refuse to finde it". (*Ibid.*: 12-15)

Under the rubric of duties that constables had "by their own authority", Lambard also listed several common-law and statutory responsibilities "to pacify and punish the breach of the peace", including:

6. If he shall "see any men going about to break the peace, as by using hoate words by which an Affray is like to grow, then ought such Officer to command those persons to avoid upon pain of imprisonment: and if they will not depart, but shall draw weapon, or give any blow, then ought he to do his best to depart them, and to keep them insunder: and he may (for that purpose) both use his own weapon, and may also call others to assist him".[17]

7. The power to break open the doors of a house in order to arrest someone who has made an affray and has fled into the house to avoid arrest; and if he "do fly from thence also, yet may the Officer follow him, and in fresh suit take him, though it be in another Shire or county", and take him before a justice of the peace to find surety of the peace.

8. To break into any house where fighting occurs "to cause the peace to be kept", and to take those who are fighting before a justice of the peace to find surety for the peace.

9. To arrest any participant in an affray who has caused injury, and take him to gaol to await the next gaol delivery, or to take him before a justice of the peace.

10. To arrest those who assault private persons, or who assault the officers themselves "whilst they be in doing their offices", and to take such persons and commit them to gaol or bring them before a justice of the peace to find surety for the peace.

11. To receive highway robbers who have been arrested by private persons, and take them before a justice of the peace to find surety for their "good abearing".

12. To arrest persons suspected of murder or felony, on the information of a private person, and to take the suspect, along with the informant, before a justice of the peace to be "examined as appertaineth". Lambard adds that "any of these said officers may search within the limit of his authority, for any persons suspected of Felony: for it is a chief part of their office, to repress felons".

13. To arrest any one that is "endited of Felony: So, if the common voice and fame be, that A.B. hath done a felony, that is sufficient cause for any of these Officers (that shall thereof suspect him) to arrest him for it".

14. "And I like well of their opinion, which do hold, that if information be given to any such officer, that a man and a woman be in adultery, or fornication together, then the officer may take company with him, and that if he find them so, he may carry them to prison".

15. When he has in his custody "any offender that ought to be carried to the gaol, there such an officer is not bound forthwith to carry him, but may well for a reasonable time keep him in the Stocks, until that convenient provision of strength may be made to carry him safely thither". (*Ibid.*: 15-19)

Lambard described these powers and duties as ones with respect to which constables "have authoritie by their owne offices, without any commandment from others" (1583: 19). He then went on to discuss the duties of constables, also connected with the maintenance of the peace, which are "under the authority of others", under the heading "serving of precepts":

> But for as much as a great part of their duetie (concerning the peace) resteth in the making of due execuetion of the precepts of Higher Officers, and especially of the Justices of the Peace, who be (as it were) immediately set over them, let us also see after what manner these Constables and other the said inferior ministers of the Peace, ought to behave themselves in that behalfe. Albeit then, that these saide Officers be subject to the commaundements of the Justices of gaole deliverie, and of Oier and Terminer, and of some Higher Justices, yea and to the preceptes of Coroners also and of other Officers, in some certaine cases, yet because most commonly they are called uppon by the Justices of Peace, they ought specially to shewe themselves obedient to their preceptes, and may not dispute whether their commandementes be grounded upon sufficient authoritie, or no: as knowing that although a Justice of the Peace (which is a Judge of Record) should direct a Warrant beyond his authoritie to a Constable, or one other of the saide Officers, yet shall such Officer be holden excused for executing the same, howsoever that Justice of peace himselfe be blamed for it. (*Ibid.*: 19-20)

There follows a detailed account of the procedures to be followed in properly executing the warrants issued by justices of the peace. The remainder of Lambard's treatise is devoted to a recital of a whole host of statutory duties

imposed on constables "in other points of service that do not concern the Peace". Such duties, too numerous to list here, include matters connected with the enforcement of laws relating to the sale of corn; the control of rogues, vagabonds and beggars; the handling of prisoners; the administration of poor laws; the repair and maintenance of highways and bridges; the statute of labourers; the laws against certain kinds of games being played in public (such as "dice, cards, tennis, bowls"); and various laws dealing with fair trading in the market.

Lambard's treatment of the office of constable is the most detailed available in the literature of the time. It has been described at some length here, however, because later writers, and subsequently the courts in defining the legal status of constables, have made much of the distinctions he drew between a constable's "ancient and first office" and his "latter-made office", and between those duties concerning the peace that are "by his own authority" and those that are "under the authority of others". References to these distinctions pervade later writings on the office. Writing in 1608, Sir Francis Bacon referred to the authority of constables as "original", "additional" and "subordinate":

> The authority of the constable, — as it is substantive and of itself, or substituted and astricted to the warrants and commands of the justices of the peace, — so again it is original, or additional: for either it was given them by the common law, or else annexed by divers statutes. And as for subordinate power, wherein the constable is only to execute the commands of the justices of the peace, and likewise the additional power which is given by divers statutes, it is hard to comprehend them in any brevity; for that they do correspond to the office and authority of justices of peace, which is very large, and are created by the branches of several statutes: but for the original and substantive power of constables, it may be reduced to three heads; namely,
>
> 1. For matter of peace only.
> 2. Of peace and the crown.[18]
> 3. For matter of nuisance, disturbance, and disorder, although they be not accompanied with violence and breach of the peace. (1608: 751-752)

Dalton, writing in 1619, made no reference to the duality of the office of constable, but in 1721, Hawkins referred to the "original institution" of the office as having been "for the better preservation of the peace" under the common law. He went on to state:

> it is said that a Constable was at the Common Law a subordinate officer to the Conservators of the Peace: and consequently since the Office of such Conservators hath been disused, and Justices of Peace constituted in their stead, it hath always been holden, that the Constable is the proper Officer to a Justice of Peace, and bound to execute his Warrants. (1721: Vol. II, 62)

A few years later, Hale combined Lambard's original two distinctions into one when he wrote:

> For the office of constable is of twofold extent. 1. Ministerial and relative to the justices of peace, coroners, sheriffs, etc., whose precepts he ought to execute, or in default thereof he may be indicted and fined. 2. Original or primitive, as he is a conservator of the peace at common law.

> By the original and inherent power in the constable he may for breach of the peace and some misdemeanours, less than felony, imprison a person. (1778: 88)

Burn adopted a position essentially the same as that of Hawkins, merely noting that constables were both conservators of the peace by the common law and subordinate officers to justices of the peace (1793: 403-404). Blackstone, however, wrote that:

> These petty constables have two offices united in them: the one ancient, the other modern. Their ancient office is that of head-borough, tithing-man, or borsholder; . . . their more modern office is that of constable merely; which was appointed, as was observed, so lately as the reign of Edward III,[19] in order to assist the high constable. (1876: Vol. I, pp. 317-318)

The significance of these references to the dual nature of the office of constable will be discussed in greater detail below, in connection with modern formulations of the legal status of the police.

What is striking about these accounts of the office of constable is their substantial similarity. The accounts written in the eighteenth century (see e.g., Jacob, 1772) hardly differ at all from Fitzherbert's (1538) and Lambard's (1583) accounts written in the sixteenth century. Furthermore, and especially important from the point of view of this paper, the accounts published on the North American continent during the nineteenth century (e.g., Bacon, 1860; Keele, 1851) do not differ significantly from the earlier English accounts. From this it seems clear that despite the degeneration in the prestige and efficiency of the office-holders during the seventeenth and eighteenth centuries (which finally spurred the eighteenth- and nineteenth-century reformers to devise the "new police": Critchley, 1978: Chapter 1), the essential legal authority and status of the constable, which had been established by the sixteenth century, did not significantly change during the ensuing three centuries. We can also be reasonably certain of the accuracy of Wilson's (1859: 16) assertion that it was this office that was introduced into Canada in the eighteenth century, and for which provision was made in the *Parish and Town Officers Act* of 1793 (S.U.C. 1793, 33 Geo. III, c. 2). The fact that no provision was made in that statute for the status, authority or duties of the constables for whose appointment it provided, seems merely to corroborate this view. Writing in 1882, Jones asserted similarly that "(t)he office of constable in Canada is coincident with the introduction into the Province of the commercial law of England" (1882: 20).

As Simpson, writing in 1895, pointed out, the transformations in the office of constable that occurred during the fourteenth and fifteenth centuries obscured the precise legal status of the constable in later years:

> After the constable had come to be regarded merely as a police officer attendant on the justices and other ministers of the crown, his position caused a good deal of difficulty to legal theorists. He possessed an undoubted though somewhat vague authority, but it was not derived from the sovereign; he was by common law a conservator of the peace, but he was no longer vested with any of those magisterial functions which justices, coroners, and other conservators

> exercised by virtue of their office; his person was surrounded with a good deal of traditional sanctity, but when the law was more closely examined it was found that his actual powers for the preservation of the peace differed very slightly from those of the lieges who were not indued with the dignity of office.[20] (1895: 635)

Simpson suggested that:

> The legal anomaly of the constable's position is, however, explained if we regard him not merely as an officer appointed for the preservation of the king's peace, nor as the mere officer of the parish, but as the direct representative of the old vill or township. (*Ibid.*: 636)

Referring to the multitude of privileges and powers that were later accorded to the constable by express legislative enactment, Simpson concluded that:

> These and other powers have in the course of the last two centuries been assigned to the office by express legislation, but they evidently represent the attributes of a legal status existing from a very remote period, though perhaps not previously recognised by the courts of law.... The modern policeman is a long way distant from the parish constable of even the last century, but the change is merely a development. While the police system of this country has during the present reign been placed on an entirely new footing, the materials of which it has been formed had been in existence from the first. (*Ibid.*)

This, then, was the office that was introduced into Canada during the seventeenth and eighteenth centuries. It is to these developments that we must now turn.

CHAPTER TWO

Police in Early Canada

Historical information on the early development of police in Canada (or rather, the colonies that preceded it) is pitifully inadequate.[21] Nevertheless, we know enough about the legal provisions governing the establishment of these police to be able to state with confidence that, almost without exception, the legal status with which they were endowed was that of "constable" as it had been defined in preceding centuries by the common law of England. The exception, as might be expected, was to be found in Québec during the one hundred years preceding its conquest by the British, and for a short while thereafter.

Writers on the history of policing in Canada claim that the first Canadian "policemen" appeared on the streets of Québec City in 1651 (Lamontagne, 1972: 28). Apparently their only duty was "to watch for fires and to encourage the citizens to sleep in peace and entrust their safety to them" (*ibid.*). The exact status and authority of these policemen are not clear; presumably an inquiry into the status and authority of their counterparts in France at the time would provide some answers. Such an inquiry, however, is beyond the scope of this paper, and in any event need not concern us here because, with the conquest of New France by the British in 1759, the basis for policing the colony was soon radically altered.

For five years after the conquest (1759-1764), the new colony was under military rule, and policing functions were assigned to the captains of the militia (Barot and Bérard, 1972: 9). In 1764, however, civil rule was introduced and civil courts were established by ordinance (*Ordinance Establishing Civil Courts*, see Kennedy, 1918: 37). This ordinance introduced English-style justices of the peace into the province, and provided that

> whereas it is thought very expedient and necessary, for the speedy and due Execution of the Laws, and for the Ease and Safety of His Majesty's Subjects, That a sufficient Number of inferior Officers should be appointed in every Parish throughout this Province; *It is therefore Ordered, by the Authority aforesaid*, That the Majority of the Householders, in each and every Parish, do, on the Twenty-fourth Day of *June*, in every Year, elect and return to the Deputy-Secretary, within fourteen Days after such Election, six good and sufficient Men to serve as Bailiffs and Sub-Bailiffs in each Parish, out of which Number the

> King's Governor, or Commander in Chief for the Time being, with the Consent of the Council, is to nominate and appoint the Persons who are to act as Bailiffs and Sub-Bailiffs in each Parish. (*Ibid.*: 39)

These bailiffs and sub-bailiffs were to be sworn in before the justices of the peace and, among other duties, were to

> oversee the King's High-ways and the publick Bridges, and see that the same are kept in good and sufficient Repair; to arrest and apprehend all Criminals, against whom they shall have Writs or Warrants, and to guard and conduct them through their respective Parishes, and convey them to such Prisons or Places as the Writ or Warrant shall direct. (*Ibid.*: 40)

While the names are different, the similarity of the status and roles of these officers to contemporary high and petty constables in England is clear from the terms of this ordinance. During this period, they apparently shared responsibility for policing with members of the militia.

In 1777, *An Ordinance for Establishing Courts of Criminal Jurisdiction in the Province of Quebec* was enacted, which provided among other things, that, in the cities of Québec and Montréal, two "Commissioners of the Peace shall sit weekly in Rotation ... for the better Regulation of the Police, and other matters and Things belonging to their Office" (Kennedy, 1918: 165). It seems that the system of locally-chosen bailiffs and sub-bailiffs cannot have been too successful, for some of the functions (especially with respect to the duties of the coroners) that had been given to them by the 1764 ordinance (Kennedy, 1918: 37) were given by the ordinance of 1777 to the "Captains of the Militia". In addition, the 1777 ordinance provided that:

> as great Inconveniences might arise from the want of Peace Officers in different parts of the Province, the said Captains of Militia shall be and hereby are impowered to arrest any Person guilty of any Breach of the Peace, or any Criminal Offence, within their respective Parishes, and to convey or cause to be conveyed, such Person before the nearest Commissioner of the Peace, to be dealt with according to Law. (*Ibid.*: 165)

In 1787, this ordinance was amended to give Captains and other commissioned officers of the militia, sergeants appointed by the Captains, and "other officers in the respective Parishes", the formal status of "Public and Peace Officers within their respective Parishes". All of these officers were "authorized and enjoined to do and exercise all and singular the Duties and Services of Public and Peace Officers within their respective Parishes according to Law" (Kennedy, 1918: 188). In addition, the amendment of 1787, entitled *An Ordinance to Explain and Amend an Ordinance for establishing Courts of Criminal Jurisdiction in the Province of Quebec* authorized and required the Commissioners of the Peace or the Justices of the Peace to

> appoint such and so many Persons as they may think sufficient, within the Towns and Banlieus of Quebec and Montreal, for carrying into Execution the orders and Decrees of the several Courts, and to preserve the Public Peace therein, every of which Persons so appointed shall faithfully perform the Duties of the Offices for which he may be so appointed for the space of one year. (*Ibid.*)

Anyone so appointed who neglected or refused to perform the office rendered himself liable to a not inconsiderable fine of twenty pounds plus costs.

It would seem that the ordinance of 1787 finally paved the way for the introduction within the Province of Québec of the English-style office of constable (Barot and Bérard, 1972: 13), and from this moment onward, the constable formed the basis of policing within the province. In 1802, the powers of the Commissioners of the Peace in Québec and Montréal were abrogated, leaving control of the policing of the two cities entirely in the hands of the justices of the peace, as was the case in England at that time (*ibid.*: 14). Shortly thereafter, the term "constable" came into common use in Québec. In 1836, the power of justices of the peace to appoint constables, which had been limited by the ordinance of 1787 to Québec and Montréal, was extended to the whole province (*ibid.*), and in 1838 the power to appoint constables for the cities of Québec and Montréal was given to the Civil Secretary, although constables were still to be sworn in before justices of the peace. These men, who were to form a *corp de police* for each of the two cities, were to "act as Constables for preserving the Peace and preventing robberies and other felonies, and apprehending offenders against the Peace" (*An Ordinance for Establishing an Efficient System of Police in the Cities of Quebec and Montreal*, S.L.C. 1838, 2 Vict., c. 2, s. 3) — a formulation that came into standard usage in English Canada at about this time and is still found in many provincial Police Acts to this day. The 1838 ordinance also provided in the same section that

> men so sworn, shall within the said cities have all such powers, authorities, privileges and advantages, and be liable to all such duties and responsibilities as any Constable duly appointed now has, or hereafter may have by virtue of the Laws of this Province, or any Statutes made or to be made, and shall obey all such lawful commands as they may from time to time receive from the said Inspector and Superintendents of the Police, for conducting themselves in the execution of their office. (*Ibid.*)

Since the statutes providing for the appointment of constables in Québec were those relating to the administration of criminal justice (see above), the relevant "law of the province" referred to in this section of the ordinance was the common law of England.[22] Thus the section can be seen to have confirmed the introduction of the common-law office of constable into the Province of Québec, as modified by specific statutory provisions of the province related to that office. A similar provision can be found in the statute that established the Québec Provincial Police Force in 1870. It defined the duties of members of the force and provided that,

> for these purposes, and in the performance of all the duties assigned to them by or under the authority of this act, they shall have all the powers, authority, protection and privileges, which any constable now has or shall hereafter by law have, or which the constables or sub-constables of the respective cities or towns now have. (*Quebec Police Act*, S.Q. 1870, 33 Vict., c. 24, s. 47)

Meanwhile, other colonies in British North America were developing their own methods of peacekeeping. Although European settlement of Newfoundland began as early as 1497 (Fox, 1971: 3), it seems that justices of the peace and constables were not appointed there until 1729 (Prowse, 1895: 287). The appointment of such officers was pursuant to a royal proclamation authorizing the new Governor to make such appointments, and declaring that the law the officers were to administer was to be the common law of England. It was apparently not until 1825, however, that any rules and regulations governing the supervision of these constables were drawn up. In that year, the Governor, in a letter to the Chief Magistrate at St. John's, directed that the constables should be paid salaries out of money raised from tavern licence fees, and that "(t)he High Constable, under the authority of the Chief Magistrate, was to have the general superintendence of the Constables" (Fox, 1971: 22). Eight years later, on July 27 1833, a Bill entitled *An Act to Regulate and Improve the Police of the Town of St. John's, and to Establish a Nightly Watch in the Said Town* was passed by the House of Assembly. This Bill provided that "forty-eight persons were to be nominated by certain Justices of the Peace every six months, so long as the Act continued in force, from among the licensed Publicans of the town of St. John's, to serve as Constables, and that the said Constables so nominated and appointed 'shall be bound to serve as such for the space of six months without fee or reward'" (Fox, 1971: 23). It was not until forty years later, with the passage of the *Constabulary Act* of 1872, that the force was re-organized and designated the "Constabulary Force of Newfoundland". That statute remained unchanged as the basic police legislation of Newfoundland for almost one hundred years, until it was revised in 1970 (*The Constabulary Act*, S.N. 1970, No. 74). An unusual feature of this statute is that nowhere did it explicitly state that the members of the force held the office of "constable". Rather, it seems that this had to be inferred from the fact that the force was referred to in the statute as a "constabulary force". Such an interpretation, perhaps reinforced by the fact that section 8 of the 1872 Act provided for the appointment by justices of the peace of persons to act as special constables "whenever it shall be found that the ordinary constabulary force is insufficient to maintain the public peace of any locality", seems nevertheless a rather oblique manner in which to confer the status of constable. This anomaly persists in the statute governing the force to this day.

The town of Halifax, Nova Scotia, was founded in June 1749, pursuant to a royal proclamation. A month later, the new Governor in Council issued a proclamation requiring that "all settlers shall assemble together tomorrow morning at the hour of 11 o'clock in separate companies with their respective overseers, and each company choose a constable" (Mitchell, 1965: 3). As in other jurisdictions, the constables, once chosen, were to be sworn in before justices of the peace, and were subject to their direction. As Mitchell has indicated: "At this time the constables were not organized; however, they carried out specific duties as detailed to them by the justices" (*ibid.*). In 1765, however, the appointment of constables was placed on a statutory basis with

the enactment of the *Town Officers Act* (S.N.S. 1765, 5 Geo. III, c. 1) by the new House of Assembly. This statute provided for the nomination of "constables" by a Grand Jury, and their formal appointment by justices of the peace. The complete absence of any other reference in the statute to the status, duties or responsibilities of these officers makes it clear that the office provided for was the common-law office of constable. An almost identical statute was enacted by the legislature of New Brunswick in 1786, called the *Town and Parish Officers Act* (S.N.B. 1786, 26 Geo. III, c. 28).

By the early nineteenth century, constables were being appointed in Prince Edward Island. They were nominated as such by justices of the Supreme Court of Judicature of the Island, and sworn in by justices of the peace. This much is clear from a statute enacted in 1843 with the revealing title of *An Act to Compel Persons Appointed to the Office of Constable to Serve as Such* (S.P.E.I. 1843, 6 Vict., c. 2). The Act, like those in other jurisdictions, provided for a substantial fine or imprisonment for anyone who, having been chosen as a constable, refused or neglected to perform the duties of the office without just cause. Ten years later, the legislature enacted *An Act relating to the Appointment of Constables and Fence Viewers for Queen's County* (S.P.E.I. 1853, 16 Vict., c. 11), which, like Nova Scotia statute, provided for the nomination of constables by a Grand Jury, but their appointment by justices of the Supreme Court of the Island. By the mid-nineteenth century, therefore, the common-law constable, modelled on his English counterpart, was well established throughout Eastern Canada.

Meanwhile, colonists had been moving steadily westwards. In 1792 the English common law was officially introduced as the law of the new Province of Upper Canada (*Introduction of English Common Law Act*, S.U.C. 1792, 33 Geo. III, c. 1), and in the following year the *Parish and Town Officers Act* (S.U.C. 1793, 33 Geo. III, c. 2) was enacted for the province. The Act provided for the appointment, by the justices of the peace at their general quarter sessions, of a high constable for each district of the province, and constables in every "parish, township, reputed township, or place".

Further west, the Red River Settlement was first established in 1812, in what is now Manitoba. While we know little about the early policing arrangements for this pioneer settlement in the District of Assiniboia (see Kelly and Kelly, 1976: 9-10), some clue can be gained from the *Laws of Assiniboia* passed by the Governor and Council of the Settlement in 1862. Articles 32 to 34 of those laws provided for police:

> **XXXII.** Efficient householders, not exceeding twelve in number, to remain in office for a term of three years from the 1st September following the date of their appointment, shall be appointed constables on the last Thursday in each year by the magistrates, specially assembled for the purpose; and every constable so appointed must take the following oath:
>
> "I swear by God, as I shall answer to God at the great day of Judgment, that I shall, till lawfully discharged from my office of constable, for the district of Assiniboia, be always ready at all hazards to serve and execute all legal writs, and

to maintain public peace and security; and that I shall, to the utmost of my ability, obey all laws and all lawful authorities within and for the said district, and induce all others to obey the same, and that I shall do my best to become acquainted with all local regulations."

XXXIII. For any neglect of duty, any constable may be suspended by any magistrate or petty court, or may be dismissed by the General court.

XXXIV. Each constable shall receive twelve pounds a year, to be paid half-yearly — except dismissed for neglect of duty, or pronounced after the close of his half year to have been deservedly suspended, he shall receive only three shillings and sixpence for every day of actual service.

The laws also provided that: "In future no constable shall be at liberty to absent himself from the settlement for more than one night at a time, without express permission from the magistrate of the district to which he belongs". These provisions reveal the essential characteristics of an English common-law constable — a local peace officer, generally subordinate to local justices and paid a modest salary for the performance of his duties.

A. Early Federal and Provincial Police Forces

In 1867, the provinces of Canada, New Brunswick and Nova Scotia joined to form the Dominion of Canada. Confederation, of course, brought a new dimension to the problem of policing, particularly because, under the provisions of *The British North America Act, 1867* (30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.)), responsibility for criminal justice was divided between the federal Parliament and provincial legislatures. While Parliament was given powers to enact criminal law and procedure (section 91, paragraph 27), the administration of justice, including criminal justice, was generally understood to have been given to the provinces (section 92, paragraph 14). One cannot at this point state it much more categorically than that, because even after 114 years of experience with this constitution, the exact nature of this division of responsibility, and its implications for policing, have not been the subject of authoritative and definitive rulings by the courts. While this matter will be the subject of further discussion later in this paper, for the moment it will be sufficient to point out that, whatever may have been the intentions of the draftsmen of *The British North America Act*, both the federal and provincial levels of government considered that it entitled them to establish police forces. Within a year of its creation, Parliament enacted the *Police of Canada Act*, S.C. 1868, 31 Vict., c. 73, authorizing the establishment of a Dominion Police Force to carry out the enforcement of criminal laws and other Dominion laws only.

The *Police of Canada Act* broke new ground with respect to policing legislation in Canada, and set an example that was soon emulated in Manitoba, Québec and Newfoundland, and subsequently in all other provinces.

The statute marks the first major departure in Canada from the English model of the local constable, in that it provided for the appointment of a police force that was to be deployed throughout the new confederation. In addition, and perhaps more importantly in terms of the legal status of its members, the force's officers and constables were to be appointed either by or under the authority of the Governor in Council (in practice a sobriquet for the federal Cabinet), rather than simply by justices of the peace. A third significant feature of this legislation was that it provided for the appointment of one or more Commissioners of Police who were not only to have control and management of the police force, but also were to have all the "powers and authority, rights and privileges" of municipal police magistrates and justices of the peace in the province in which they were employed.[23] This scheme was modelled after the ideas of the police reformers in England (Radzinowicz, 1956: Vol. III), whose advocacy of a "new police" had borne fruit in the enactment, first, of the *Dublin Police Act* in 1786,[24] and subsequently of the *London Metropolitan Police Act* in 1829 (10 Geo. IV, c. 44 (U.K.)). While the scheme preserved the traditional subordination of constables to justices of the peace, it significantly altered the character of both offices. In the first place, neither office, as manifested in this scheme, was a purely local office, as it had traditionally been. In the second place, the constable was no longer locally chosen, but was to be appointed by or under the authority of the central government. Finally, and perhaps most significantly, both offices were to be subject to direct regulation by the central government. To this end, section 6 of the Act provided that:

> Every Commissioner of Police and every Police Constable appointed under this Act shall be subject to such regulations in respect to order, management, and disposition of the Police, and shall receive such rates of pay or allowance as may from time to time be prescribed by the Governor in Council....

Clearly, the traditional common-law office of constable, while still forming the basis of the status and authority of the "new police", had undergone radical transformations through these statutory provisions.

Within a very short time of the establishment of the Province of Manitoba in 1870, a *Constables Act* was enacted there (S.M. 1870, 34 Vict., c. 11) which built on the experience of the *Police of Canada Act* (S.C. 1868, 31 Vict., c. 73) and laid the foundations for the appointment of a provincial force in the province. At about the same time in Québec, a similar statute was enacted to establish the Québec Provincial Police Force (*Quebec Police Act*, S.Q. 1870, 33 Vict., c. 24). Like the federal legislation just described, these two statutes each provided for the appointment of forces whose members were "constables", but whose jurisdiction was not purely local. In these cases, each constable had province-wide jurisdiction. Such officers were to be appointed by, or under the authority of, the respective Lieutenant Governors in Council, rather than by justices of the peace. In two important respects, however, these provincial statutes differed from the federal legislation. In the first place, the persons placed in immediate control of these provincial forces were not accorded the status of magistrates or justices of the peace; and in the

second place, a hierarchical subordination of junior to senior members of the force was explicitly recognized in the statutes. Thus, section 2 of the Manitoba statute, for instance, provided that:

> The Lieutenant Governor in Council may from time to time, as may be found necessary in the administration of justice and in the preservation of the peace and good order of society, appoint a Chief of Police and such subordinate Officers as it shall seem to him expedient, who shall hold office during pleasure; and he may remove, supersede or dispense with them or any of them, and re-appoint others in their or his stead, at pleasure.

Although each of these officers was declared to be a "constable" by the statute, this status had now to be understood in the context of the statute's explicit provision that some of these constables were "subordinate" to others.

The notion of a hierarchically-organized police force was, of course, one of the central characteristics of the "new police" and had been adopted in practice, as we shall see, not only by the new Dominion Police Force, but also by municipal forces in Canada. The fact that the "new police" remained based on the common-law office of constable, however, posed some problems in defining their legal status — problems that have never been adequately resolved. On its face, the "new police" seemed to create something of a legal anomaly — that is, a body of officers who, from the most senior to the most junior, all shared an equal legal status (that of "constable"), and yet some of whom were to be "subordinate". This had been left unarticulated by the early statutes that created such forces in Canada. The subordination of constables to other authorities (especially justices of the peace) had long been recognized both by common law and by statutes both in England and in Canada. However, the direct subordination of one constable to another, while it may have been effected in practice was, with one exception, not so recognized in Canadian law until the enactment of the Manitoba and Québec provincial police statutes in 1870.

The one exception was a statute enacted by the Parliament of the Province of Canada in 1845, entitled *An Act for the Better Preservation of the Peace, and the Prevention of Riots and Violent Outrages at and near Public Works, while in Progress of Construction* (S.C. 1845, 8 Vict., c. 6). Section 13 of this Act provided that:

> it shall be lawful for the Governor in Council to cause a body of men not exceeding in number one hundred inclusive of officers, and to be called the Mounted Police Force, to be raised, mounted, armed and equipped, and to be placed under the command and orders of such Chief Officer and Subordinate Officers as the Governor in Council may deem necessary, and to cause such Police Force or any portion thereof, to be employed in any place in this Province in which this Act shall be then in force, under and subject to such Orders, Rules and Regulations as the Governor in Council shall from time to time make or issue.

Section 15 of the Act provided that the men employed in such a force were declared to be "Constables and Peace Officers for the purposes of this Act". The Act was to be in force only for "(t)wo years, and from thence to the end of

the next ensuing session of Parliament and no longer" (section 18). This period was later extended (by S.C. 1851, 14 & 15 Vict., c. 76) for a further five years to 1855. The statute was passed apparently to deal with unrest among the predominantly Irish labourers who were building the Welland and St. Lawrence Canals. A force was also raised pursuant to this statute to quell riots in Montréal, protesting the Rebellion Losses Bill of 1849, which resulted in the burning of the Parliament Buildings (Kelly and Kelly, 1976: 17-18). It was, in effect, the first "federal" police force in Canada.

As we have noted, the Manitoba legislation referred simply to the appointment of "a Chief of Police and such subordinate Officers" as seemed necessary. The Québec statute, however, was much more explicit in this regard. The Lieutenant Governor in Council was authorized to appoint "a commissioner of police and one or several superintendents of police", and the commissioner was authorized to appoint the sergeants and constables, the latter being divided into first- and second-class constables. Section 4 of the Act then provided that:

> The officers of the force shall take rank and have command in the following order, that is to say: the commissioner, the superintendents, the sergeants, the constables. Officers of the same grade, employed together upon the same service, shall have command according to seniority, and constables of the first class shall, in the absence of officers, command those of the second class.... (*Quebec Police Act*, S.Q. 1870, 33 Vict., c. 24)

Another important feature of these early statutes providing for the creation of provincial police forces was the extent of the authority they gave to the government to control such forces. While the *Police of Canada Act* gave the Governor in Council power to make regulations for the Dominion Police Force, and the earlier Province of Canada statute of 1845 provided that the mounted police force envisaged by it was to be "under and subject to such Orders, Rules and Regulations as the Governor in Council shall from time to time make or issue", the Manitoba statute was much more explicit in this regard. It left little doubt as to the pervasiveness of the government's authority to control the provincial force:

> The Lieutenant Governor in Council may, at all times and from time to time, in the case of the Chief of Police and of all subordinates and persons under him, whether Officers, Constables or Privates, as he may in all other cases not provided for by law, fix and determine their compensation respectively, and, generally, order, direct and determine all matters and things connected with the management, ordering and arrangement of all matters connected with the office and duties of the Chief of Police, subordinate Officers, Constables, Privates and other persons connected with him, them or any of them. (S.M. 1870, 34 Vict., c. 11, s. 5)

By comparison, the Québec statute of 1870, creating the Québec Provincial Police Force, gave primary responsibility for directing, controlling and managing the force to the Commissioner of the force. In many important respects, however, such direction, control and management of the force were subject to

the approval of the Lieutenant Governor in Council (see e.g., sections 13, 14, 16, 18, 22, 37, 41, and 42), and some of these functions were reserved exclusively to the Lieutenant Governor in Council (see e.g., sections 2, 3, 21, 25, 36, and 43).

The subordination of constables to the dictates and control of elected politicians was not new in Canada; as we shall see later, it was already well established in the case of municipal police forces. Together with the recognition of the subordination of constables to each other, however, it was a development of considerable significance for the constitutional status of the police, and introduced new and important elements to be considered in determining that status. These two features also characterized the Newfoundland Constabulary which was created in 1872, and are to be found in all subsequent statutes creating provincial police forces in other provinces. We shall return to a discussion of their significance later in this paper. For the moment, however, we return to the development of policing in the other provinces of Western Canada.

British Columbia became a province and joined Confederation in 1871. As early as 1858, however, police forces had been created at Fort Victoria on Vancouver Island and Fort Langley on the mainland. These two forces, whose commissioners and members were all "constables" in the common-law tradition, "became the core of British Columbia policing when Vancouver Island joined the colony of British Columbia in 1866" (British Columbia Police Commission, 1980: 3). In 1871, they formed the nucleus of the new British Columbia Provincial Police Force. The legislative foundation for this force, however, does not seem to have been established until the enactment of the *Police Constables Act* in 1880 (43 Vict., c. 22) which retroactively validated "all appointments of Constables heretofore made by the Lieutenant Governor in Council", and gave authority to the Lieutenant Governor in Council to appoint "such persons as he may think proper to be Provincial Constables" in the future. Such provincial constables were required to take an oath in which they swore to "faithfully and impartially perform the duties appertaining to the said office". Beyond these somewhat cryptic provisions, the statute contained no indication of the status, authority, powers or duties of these officers.

Just over twenty years later, however, the British Columbia Provincial Police Force was placed on a clearer legislative footing by the *Provincial Police Act, 1895* (58 Vict., c. 45), which provided for the appointment of a Superintendent of Police within the province. The statute provided also that the Lieutenant Governor in Council could "direct and authorize the Superintendent of Police to appoint any fit and proper persons as police constables". Such constables were required by the Act to "obey all lawful directions and be subject to the government of such Superintendent of Police, and [were] charged with all the powers, rights and responsibilities which belong by law to

constables". The police force established by this statute remained in operation in British Columbia until 1950 (see Clark, 1971), when it was disbanded in favour of contract policing by the Royal Canadian Mounted Police.

By the end of the nineteenth century, the parts of the North West Territories that were later to become the provinces of Alberta and Saskatchewan were also developing systems of policing based on the model of the common-law constable. The police force that was deployed to maintain order and preserve the peace in this region was the North West Mounted Police, modelled on the Royal Irish Constabulary (created in 1836), and established pursuant to the federal *Administration of Justice, North West Territories Act*, S.C. 1873, 36 Vict., c. 35 (see MacLeod, 1976).

The provisions of this statute were explicit, not only in spelling out the status of the new force's members, but also in emphasizing the force's subordination to governmental authority. Section 10 of the Act authorized the Governor in Council of the Dominion to appoint, by commission, a Commissioner of Police, one or more Superintendents of Police, a Paymaster, a Surgeon and a Veterinary Surgeon for the force. The Commissioner, in turn, was to be authorized by the Governor in Council to appoint constables and sub-constables for the force. Following the example of the *Police of Canada Act* of 1868, section 15 provided that the Commissioner and every Superintendent of the force were to be *ex officio* justices of the peace. For the first time in Canada, therefore, the offices of justice of the peace and constable were combined in one officer: *all* members of the force were declared by section 19 to have "all the powers, authority, protection and privileges which any constable now has or shall hereafter by law have" in the performance of their duties. Each member was also to take an oath in which he would swear to "diligently and impartially execute and perform the duties and office of (constable, superintendent etc.)" and that he would "well and truly obey all lawful orders or instructions which [he] shall receive as such (constable etc.), without fear, favour or affection of or towards any person or party whomsoever". With respect to general direction and control of the force, section 11 of the Act provided that:

> The Commissioner of Police shall perform such duties and be subject to the control, orders and authority of such person or persons as may, from time to time, be named by the Governor in Council for that purpose.

And section 33 provided that:

> The Department of Justice shall have the control and management of the Police Force and of all matters connected therewith; but the Governor in Council may, at any time order that the same shall be transferred to any other Department of the Civil Service of Canada, and the same shall accordingly, by such order, be so transferred to and be under the control and management of such other Department.

Apart from the oblique reference to "lawful orders or instructions" in the oath of office of members of the force, the subordination of constables to officers was not expressly stated in the Act, except with respect to their duty to

execute warrants of judicial officers and to perform "all duties and services in relation thereto". In the performance of this duty, members of the force were declared (by section 19) to be "subject to the orders of the Commissioner or Superintendent". However, since the Superintendents and the Commissioner were *ex officio* justices of the peace, the subordination of the constables to these officers could be understood as an integral characteristic of the common-law office of constable, which they held. In this case, as in the case of the Dominion Police Force, the constables, although they were clearly subordinate to the Commissioner and Superintendents, just as clearly did not share equal status with those officers.

In addition to the North West Mounted Police, the North West Territories were also policed by constables appointed by justices of the peace, as provided for by the *Appointment of Constables Ordinance* (O.N.W.T. 1878, No. 7). Such constables, whose status and duties were not specified in the Ordinance and must therefore be taken to be those of common-law constables, had jurisdiction to act throughout the Territories.

In 1905, the provinces of Alberta and Saskatchewan were created. These provinces lost little time in enacting police legislation. In 1906, Saskatchewan passed its *Constables Act* (chapter 20), which was almost identical to the Manitoba statute of 1870, and thus allowed for the creation of a provincial police force under the control of the Lieutenant Governor in Council. The commanding officer of such a force was to be styled, as in British Columbia, a Superintendent of Police. The Alberta *Constables Act* of 1908 (chapter 4), by comparison, was in identical terms to the North West Territories' *Appointment of Constables Ordinance* which it replaced. A year later, however, the power to appoint constables with province-wide jurisdiction was extended to judges of the District and Supreme Court, and to the Lieutenant Governor in Council (*Constables Act*, S.A. 1909, c. 7). Despite these provisions, however, these two provinces continued to be policed provincially by the Royal North West Mounted Police[25] until 1917, when both provinces enacted statutes formally establishing their provincial constables as provincial police forces (*Alberta Provincial Police Act*, S.A. 1917, c. 4 and *Saskatchewan Provincial Police Act, 1920*, S.S. 1919-1920, c. 19).

The Alberta statute of 1917 is of some interest historically, in that it provided that the new Alberta Provincial Police should be "controlled and managed" by a three-member Board of Commissioners. The three members of the Board, who were named personally in the statute, were the Police Magistrates of Edmonton and Calgary and the Deputy Attorney General of the province. Alberta thus became the first province in Canada to experiment with a provincial police commission. The experiment was short-lived, however. Two years later, the control of the provincial force was turned over to the Attorney General of the province (*Alberta Police Act*, S.A. 1919, c. 26).

In Upper Canada, the inadequacies of the system whereby constables for rural areas were appointed by justices of the peace (pursuant to the *Parish and Town Officers Act* of 1793), became apparent during the nineteenth century. Such constables were usually amateur and either completely unpaid or paid according to a fee schedule based on the execution of specific judicial processes.[26] Under such circumstances, efficient and effective policing in the counties and districts could hardly be expected, and was apparently not achieved (McDougall, 1971b: Chapter 2). A number of measures to alleviate the situation were introduced. In 1851 a statute (*An Act to Authorize the Employment of Military Pensioners and Others as a Local Police Force*, S.C. 1851, 14 & 15 Vict., c. 77) was enacted to permit military pensioners and others to perform voluntary services as members of local police forces. In return for such service over five years, these persons were each to be granted fifty acres of public lands, on condition that they settle thereon. In 1860, the earlier provisions of the *Parish and Town Officers Act* (S.U.C. 1793) were repealed, and the *Appointment of Constables Act* was passed (S.C. 1860, 23 Vict., c. 8), which provided for the appointment of local constables by magistrates, as before, but authorized such appointments to continue from year to year unless the appointee claimed exemption from serving.

Neither of these measures proved adequate, however, and in 1874 the Ontario *Administration of Justice Act* (37 Vict., c. 7, ss. 65-67) gave the Lieutenant Governor of the province the power to appoint constables for territories "not attached to a county for ordinary municipal and judicial purposes". This power had previously resided in stipendiary magistrates appointed for such areas (S.C. 1857, 20 Vict., c. 60, s. 6). Three years later, the *Constables Act* (S.O. 1877, 40 Vict., c. 20) permitted any judge of a county court to appoint county constables at any time. Previously they could only be appointed by the courts of general sessions of the peace, which sat infrequently. This Act also enabled the Lieutenant Governor to appoint provincial constables who would have authority to act throughout the province, and thus paved the way for a provincial police force. Although the first provincial constable (a detective) was appointed in 1875 (pursuant to the *Administration of Justice Act* of 1874 — see Murray, 1977), over thirty years were to pass before a provincial force was created.

The Ontario *High and County Constables Act* (S.O. 1896, 59 Vict., c. 26), borrowing another idea from England, not only improved the system for appointing high constables and gave them the supervision of all the constables in their counties, but also established an Inspector of Legal Offices. This officer was given wide powers to inspect the offices of high and county constables, to hold inquiries into their conduct and, in appropriate cases, to suspend them from duty pending further inquiry by the county council. The Act provided for the appointment of high constables by county councils. When the councils defaulted in this responsibility, it fell to any three of four local officers (the county judge, the warden, the sheriff and the county crown attorney). In addition, on the recommendation of the sheriff and the

county crown attorney, any high constables could be appointed as, or authorized to exercise the powers of, a provincial constable by the Lieutenant Governor in Council. An actual provincial police force did not become a reality in Ontario, however, until 1909, when the Ontario Provincial Police Force was established by an order in council (October 13, 1909). This was ratified the following year by the *Constables Act* of 1910 (c. 39, s. 17). The force was comprised of constables under the command of a superintendent who, in addition to having the control of the force, was given the same powers in relation to its members as the provincial Inspector of Legal Offices had been given with respect to high constables.

In the Maritime provinces, provincial police forces were not established until the late 1920s. New Brunswick's *Appointment of Provincial Constables Act* of 1898 (61 Vict., c. 6) provided for the appointment of provincial constables, but these officers were not organized into a provincial police force until 1927 (*Provincial Police Force Act*, S.N.B. 1927, c. 9). Similarly, Nova Scotia's *Provincial Constables Act* of 1899 (62 Vict., c. 10) provided for the appointment of provincial constables, "not exceeding three in number", with province-wide jurisdiction. A further statute, the *Organization of Provincial Police Act*, S.N.S. 1910, c. 10, was enacted to allow these provincial constables to be organized as a provincial police force. Kelly and Kelly (1976: 16) have indicated, however, that such a force was not in fact established in Nova Scotia until 1928. Two years later, neighbouring Prince Edward Island established a provincial police force (*Provincial Police Force Act*, S.P.E.I. 1930, c. 16). As we have seen, Newfoundland's provincial force, the Newfoundland Constabulary, had been established in 1872. In 1935, the colony (for it was not yet part of Canada) established a second provincial force, modelled on the Royal Canadian Mounted Police, and called the Newfoundland Company of Rangers (Fox, 1971: 119-120).

It is unnecessary to dwell further on most of these provincial police forces, since only three of them — the Ontario Provincial Police, the Québec Police Force and the Newfoundland Constabulary — are still in existence, and in practice the Newfoundland Constabulary is confined to municipal policing in the City of St. John's. The remaining seven provincial police forces were disbanded in favour of contract provincial policing by the R.C.M.P. (Saskatchewan in 1928, Alberta and the three Maritime provinces in 1932, and British Columbia and Newfoundland in 1950). Nevertheless, the fact that such contract policing by the R.C.M.P. may not continue indefinitely, and that legislation authorizing the establishment of a provincial police force remains in effect in many of these provinces at the present time, dictates that the existence of these earlier forces should not be lost from memory.

At the federal level, one other development remains to be noted, namely the establishment in 1920 of the Royal Canadian Mounted Police. From its creation in 1868, the Dominion Police Force had been deployed principally, although not exclusively, in the eastern provinces and in the nation's capital.

The North West Mounted Police, on the other hand, had been created specifically for policing in the West. When the western provinces began to develop their own provincial police forces, some further rationalization of federal policing arrangements seemed called for. The result was the effective merger, in 1920, of the Royal Northwest Mounted Police and the Dominion Police, to establish a new force with jurisdiction throughout the country, to be called the Royal Canadian Mounted Police. The *Royal Northwest Mounted Police Amendment Act*, S.C. 1919 (2nd Sess.), c. 28, merely changed the name of the Royal Northwest Mounted Police to that of the Royal Canadian Mounted Police, without making any major changes to the legal constitution or status of the force. It provided that no further appointments should be made to the Dominion Police Force.[27]

B. Nineteenth-Century Municipal Policing

By the beginning of the nineteenth century, legislation existed in Ontario, Québec and the Maritime provinces authorizing the appointment of common-law municipal constables by justices of the peace. In the early 1830s, significant changes occurred in the arrangements for municipal policing. Two important factors precipitated these changes. One was the police reform movement in England; in particular, the 1829 enactment of the *London Metropolitan Police Act* (10 Geo. IV, c. 44 (U.K.)). The other was the advocacy of reform of local government, particularly the transference of local government responsibilities from appointed justices of the peace to elected municipal councils (Aitchison, 1949). The result of these two reform movements was that in the early 1830s, charters of incorporation were enacted for the major cities. These charters provided for government by elected municipal councils and transferred almost all the local government responsibilities of the justices of the peace, often including the responsibility for the appointment of constables, to the councils.

It is not necessary to review all these developments here. For our purposes, it will be sufficient to illustrate their impact on municipal policing and the status of municipal policemen with a few examples. As the first of these, we shall consider the City of Toronto, incorporated by charter in 1834 (*Toronto City Charter*, S.U.C. 1834, 4 Wm. IV, c. 23). The charter provided for the government of the city by a common council consisting of elected aldermen and presided over by an elected mayor. For purposes of government, the council was empowered to enact by-laws on a wide variety of matters. This legislative authority included the authority "to regulate the police of the said City" (section 22). More specifically, however, the charter provided, by section 57,

(t)hat the Common Council of the said City shall, from time to time, employ so many constables for the said City as to them may seem necessary and proper, and pay them such sum per annum for their services as to the said Common Council shall appear just.

In addition to the executive and administrative responsibilities of the justices of the peace for local government, certain judicial functions were transferred to the new elected council. Thus, section 77 of the statute provided

(t)hat there shall be a Court of Record, called the Mayor's Court of the City of Toronto, wherein the Mayor for the time being shall preside, assisted by the Aldermen of the said City, or any one of them.

Section 78 provided

(t)hat the said Court shall in all cases possess the like powers and have the same jurisdiction over crimes and misdemeanours arising within the City of Toronto and the Liberties thereof, which the Courts of General Quarter Sessions of the Peace within this Province now or hereafter shall have by law.

Thus, the new elected council, like the justices of the peace whom it replaced, had executive, administrative and judicial responsibilities. The notion of the separation of such powers in local government was not to gain acceptance for some years. Under these circumstances, it was not surprising to find provisions for the direct control of the police by the new municipal council. Thus, section 65 of the statute provided

(t)hat the High Bailiff and City Constables shall be bound to obey the orders of the Mayor and Aldermen, or any or either of them, in enforcing the laws of this Province, and the ordinances of the said City.

Section 74 left no doubt that this power of control embraced law enforcement decisions in particular cases as well as more general matters:

the Mayor and Aldermen, or any one or more of them, shall have full power and authority to take up, arrest *or order to be taken up or arrested*, all and any rogues, vagabonds, drunkards and disorderly persons, and as the said Mayor or Aldermen, or any two of them, shall see cause, to order all or any such rogues, vagabonds, drunkards and disorderly persons to be committed to any workhouse that may hereafter be erected, or else to any House of Correction, there to receive such punishment, not exceeding one month's imprisonment, or the common stocks, as the said Mayor and Aldermen, or any two of them, shall think fit. (Emphasis added)

There were, however, also a High Bailiff and a City Magistrate, and in practice the day-to-day control of the city's new police force was entrusted to these two officers. Thus, in 1835, the city council resolved "that five persons be appointed as police constables to be in constant attendance at the Police Office and otherwise employed under the direction of the High Bailiff and the City magistrate".[28] As before, however, the status and duties of these constables were left undefined by statute; their status and duties were to be those of the common-law constable as modified by the statute itself. Furthermore, the command structure within the new force was also left unarticulated.

In 1849, the *Municipal Corporations Act* (S.C. 1849, 12 Vict., c. 81 — the so-called "Baldwin Act") was passed for Upper Canada, which generalized local government by elected councils to all municipalities in the province. The provisions of this statute concerning the establishment of police forces in cities and towns were substantially similar to those of the *Toronto City Charter*. The statute did, however, provide for the appointment of an officer to be called a "Chief Constable" in cities and towns. While this officer was obviously intended to be the head of the police force (subject to the governance of the Police Magistrate and the Council), neither his duties nor his relationship to the constables of his force were specified in the statute. As a result, his status remained undefined.

Nine years later, a significant change was made in the policing arrangements for Upper Canada's five cities by the enactment of the *Municipal Institutions of Upper Canada Act* of 1858 (S.C. 1858, 22 Vict., c. 99). This statute, a revision of the earlier *Municipal Corporations Act*, introduced into Canada the concept of a Board of Commissioners of Police as the governing authority for a municipal police force. This institution, first developed in the United States in the mid-1840s (Fosdick, 1969: 77) was subsequently adopted as the mode of governance for municipal police forces in many Canadian provinces. It is therefore of considerable importance to an understanding of the legal status of the police today.[29] Section 374 of the Act of 1858 provided that:

> In every City there is hereby constituted a Board of Commissioners of Police, and such Board shall consist of the Mayor, Recorder and Police Magistrate, and if there is no Recorder or Police Magistrate, or if the offices of Recorder and Police Magistrate are filled by the same person, the Council of the City shall appoint a person resident therein to be a member of the Board, or two persons so resident to be members thereof, as the case may require.

The Recorder referred to in this section was a judicial officer appointed by the Crown (i.e., the province) and holding office at its pleasure. The Recorder was *ex officio* a justice of the peace.

The Act stipulated that the police force was to consist of a chief constable and "as many constables and other officers and assistants, as the Council from time to time deems necessary, but not less in number than the Board reports to be absolutely required". Members of the force were to be appointed by, and hold their offices at the pleasure of, the Board (sections 376 and 377). The Board was required to make regulations "for the government of the Force and for preventing neglect or abuse, and for rendering the force efficient in the discharge of all its duties" (section 378). But most important in assessing the status of the police under this legislation was section 379, which provided that:

> The Constables shall obey all the lawful directions, and be subject to the government of the Board, and shall be charged with the special duties of preserving the peace, preventing robberies and other felonies and misdemeanors, and

> apprehending offenders, and shall have generally all the powers and privileges, and be liable to all the duties and responsibilities which belong by law to Constables duly appointed.

Again, the status of the Chief Constable and his relationship to the constables and other officers of the force were left unspecified in the Act. Presumably, however, he was to be considered one of the constables for the purposes at least of section 379 of the Act.

The reason for the adoption of municipal police boards for Upper Canada's cities remains obscure. In a note to the 1859 edition of *The New Municipal Manual for Upper Canada*, the editor, referring to section 374 of the Act (establishing the boards), wrote that "(t)he object of this and the following sections is as much as possible to make the Police Force of a city independent of the City Council" (Harrison, 1859: 221, note (j)). But given the *ex officio* membership of the Mayor on the board, and the fact that the section allowed for the other two members of the board to be nominated by the council under certain circumstances,[30] this is an unconvincing explanation. McDougall has similarly asserted that the 1858 provisions were enacted with the intention of "removing the police from politics". Referring to the period immediately prior to the introduction of these measures, he wrote that

> by the 1830's cities and towns were authorized to appoint full-time police forces if they wished. Members of those forces were still appointed annually and their selection was based on patronage. The political character of appointees proved nothing short of disastrous when riots and religious rivalry shattered the peace of the community, since the faction in control of the municipal government was not above using the police as a partisan force. (1971a: 11-12)

Although McDougall cites no specific source for this allegation, some support for it can be found in passages of Wilson's *The Constable's Guide*, published in Toronto in 1859. Referring to a rule that the new Board of Commissioners of Police in Toronto had introduced to the effect that "each man, upon his appointment, should declare upon oath, that, with the exception of the order of Freemasonry, he was not connected with any secret society", Wilson wrote that:

> The exclusion of all secret society men is found to prevail in every part of the old country, in the United States, and in Australia; and from the repeated complaints against the partizan character of the force in this city, it had become necessary, even in justice to the force itself, to introduce the rule here which had been found to be so necessary and beneficial elsewhere. (1859: 83)

Wilson went on to deny suggestions that this rule had been adopted for the purpose of excluding anyone "who is or ever has been an Orangeman" from the police force. Claiming that "there are now many Orangemen in the force", he argued that the rule "does not exclude the secret society man; he may be and is in fact yet taken as readily as anyone else; all he is asked to do is not connect himself with the society or to attend its meetings while he is a policeman" (*ibid.*: 84). Commenting that, before the introduction of the rule, six of the seven officers of the force and "more than half" of its fifty-three constables were members of the Loyal Orange Association, Wilson wrote:

> This seems to have been carrying matters too far the other way, and to have justified, with much apparent reason, the many complaints which were made against the partizan character of the force — and to have given colour, not merely to the belief that none but an Orangeman could be admitted into the force, but to the belief that some of the unfortunate affrays which disgraced our city for the last few years, and which ended without the arrest or detection of any of the offenders, could not have happened, or could not so have ended, if the force had been differently constituted. (*Ibid.*: 85)

Arguing that "the police is not established for the purpose of representing any particular party, sect or country", and that the introduction of the rule about secret society membership had had a beneficial effect on the police force, Wilson concluded that:

> The newly organized body has now the perfect confidence of the public, and for that, among many other reasons, they are, if not so useful as partizans, at any rate a far more valuable body of peace officers. (*Ibid.*: 84)

It was perhaps as a result of this concern over the force's partisanship that Wilson referred to the original English office of constable as an "independent functionary" having "inherent and independent authority" (*ibid.*: 10). He did not, however, elaborate on the meaning of the term "independent" in this context, nor did he cite any authority for the proposition, as he had for every other statement he made about the original office in England. Furthermore, when he came to describe the office as it existed in the province of Upper Canada, he did not repeat the claim concerning the "independence" of the office. He was content to cite the time-honoured distinction between the office's "original" and its "ministerial" aspects, and to refer to the constable's "original and inherent" powers and functions (*ibid.*: 19, 20). As we have seen, the latter terms were descriptions that had been applied to the office of constable by writers in England from the sixteenth century onwards. However, the ascription of "independence" to the office of constable was not common until the twentieth century, especially in England. Its appearance in Wilson's text in 1859, therefore, is of particular interest. No similar references are to be found in the contemporary Canadian texts of Keele (1851) or Jones (1882), nor in the American text of Mathew Bacon (1860), all of which tend rather to stress the subordination of constables to the magistracy.

A study of the legislative developments in Upper Canada from 1793 to 1858 indicate that by the latter date there were in Canada three basic legislative models providing for the office of constable in municipalities.

(1) Constables might be appointed for municipalities by justices of the peace (usually in general or quarter sessions of the peace, but sometimes in special sessions called for the purpose). The *Parish and Town Officers Act* of 1793 and its successor the *Appointment of Constables Act* of 1860 are examples of this model.

(2) Municipal constables in cities and towns might be appointed by the municipal council, and be generally under their control and supervision. The charter of the City of Toronto of 1834 and the "Baldwin Act" of 1849 are examples of this model.

(3) Municipal constables in cities might be appointed by, and accountable to, a board of commissioners of police; this was the model introduced by the *Municipal Institutions of Upper Canada Act* of 1858.

With a few notable exceptions — e.g., the legislation in Québec, whereby the police of Quebéc City and Montréal were appointed by the provincial government — these three models were adopted to varying degrees by every province of Canada during the nineteenth and early twentieth centuries. The latter two remain the normal basis for the maintenance of municipal police forces throughout Canada today, the principal exceptions being the policing of some municipalities by the R.C.M.P. or the Ontario Provincial Police, under contract. These exceptions will be discussed later.

Numerous examples have already been cited of legislation in which the first of these models was adopted. In some provinces this model persisted well into the twentieth century. Indeed, the control and management of the police force of the City of Charlottetown was not finally taken out of the hands of the city magistrate and given to the city council until 1941 (see *Charlottetown Incorporation Amendment Act*, S.P.E.I. 1941, c. 24, s. 4). With the exception of the power to appoint special constables, which in some provinces remains in the hands of judicial officers,[31] the power of justices of the peace to appoint constables has now been abolished in all of the provinces.

Since its adoption in Upper Canada during the 1830s, the second model for establishing municipal police forces has been, and remains, the most common throughout Canada. Over the years it has been implemented in one of four ways: firstly, as in Toronto in 1834, by including it in the provisions of specific charters of incorporation for specific cities;[32] secondly, by making provisions in a municipal Act or its equivalent, applying to municipalities generally;[33] thirdly, by drafting a special statute providing specifically for the policing of a particular municipality;[34] and fourthly, and more recently, by including provisions in a police Act or its equivalent, providing generally for policing arrangements (including those in municipalities) throughout a province.[35]

The result of using various modes of implementation is that the provisions governing municipal policing in Canada are to be found in a veritable host of statutes, many of which (especially the city charters and the special Acts) were not routinely reprinted in the periodic revisions and consolidations of the statutes of the provinces concerned, and have become difficult to locate. Provisions of such statutes are by no means uniform, and in some

cases do no more than confer a general power on municipalities, leaving it to municipal councils, through by-laws, to define in detail the arrangements for their policing.

The third model was first implemented by the *Municipal Institutions of Upper Canada Act* in 1858 (Stenning, 1981a and 1981c). It has since been adopted by most provinces through statutory provision that varies greatly from one jurisdiction to another.[36] At the present time, slightly less than one-third of all autonomous municipal police forces in Canada (i.e., excluding municipalities policed by the R.C.M.P. or by the O.P.P. on contract) are governed by such police boards or commissions.

The existence of a vast array of policing legislation in Canada makes it extremely difficult to generalize about the status of Canadian police in any historical period. Although the common-law office of constable was, as we have seen, the basic vehicle adopted in all legislation defining the legal status of the Canadian policeman, the exact legal status of a policeman in any particular jurisdiction could only be assessed by examining the extent to which specific statutory provisions relating to that jurisdiction had amended, enlarged or diminished the original common-law definition of the office. While the rationalization and consolidation of policing legislation, which began with the enactment of the Ontario *Police Act, 1946*, has considerably alleviated the problem in this regard, the existing diversity of policing legislation nevertheless remains a significant obstacle to the delineation of a single, uniform status for all police officers in Canada today. It is to current legislation, and to the modern legal status of the police, that we must now turn.

CHAPTER THREE

The Current Legal Status of the Police in Canada

As noted in the preceding chapter, the common-law status of constable was adopted for the police in early Canada through legislation enacted during the eighteenth and nineteenth centuries until, by the early twentieth century, the status of the police was essentially defined by statute (and statutory interpretation) in every part of the country. By the end of the nineteenth century, police in Canada were operating pursuant to a wide array of statutory provisions in each provincial, as well as the federal, jurisdiction. This situation has to some extent persisted to this day, although it has been somewhat clarified and rationalized by the reform of policing legislation that began with the enactment of the Ontario *Police Act, 1946*. Before proceeding to a description of the current legal status of the police, the nature and significance of this reform, as well as the resulting current demography of the police in Canada, should be examined.

A. The Reform of Police Legislation, 1946-1977

Prior to 1946, legislation governing the police was diverse; rural police were provided for in one statute (typically a Constables Act, or its equivalent), provincial police in another, and urban municipal police in several others (Municipal Acts, city charters and special legislation). The Ontario *Police Act, 1946* (chapter 72) marks the beginning of a period of major reform. Other provinces followed Ontario's lead by enacting statutes (usually Police Acts) that attempted to deal comprehensively with all public police within their jurisdiction. For most provinces, a truly comprehensive statute of this kind was not entirely feasible, since all of their provincial policing and some of their municipal policing was by now undertaken on contract by the R.C.M.P., who were governed principally by the federal *R.C.M.P. Act*. Nevertheless, a

significant degree of rationalization and uniformity of approach, as well as some major innovations in police governance, were achieved through this reform.

Ontario was the leader in this legislative reform by several years.[37] Québec came next with the enactment of its new *Police Act* in 1968 (chapter 17),[38] followed by Nova Scotia in 1969 (chapter 17),[39] Newfoundland in 1970 (No. 74), Manitoba (with a less comprehensive revision) and Alberta[40] in 1971 (both chapter 85), British Columbia[41] and Saskatchewan in 1974 (1974, chapter 64 and 1973-74, chapter 77 respectively), and New Brunswick and Prince Edward Island[42] in 1977 (chapter P-9.2 and chapter 28 respectively). The federal *R.C.M.P. Act* underwent a major revision in 1959 (chapter 54). Despite these comprehensive reforms, some of Canada's major municipal police forces (e.g., those of Montréal,[43] Toronto[44] and Winnipeg[45]), as well as the nine regional police forces in Ontario,[46] remain the subject of legislative provisions that are separate from the provincial Police Acts.

The enactment of these comprehensive Police Acts was of no small symbolic significance. Since 1867, the enactment of legislation governing policing within the provinces had undeniably been a provincial responsibility. This responsibility had been fulfilled in a way that gave substantial recognition to the historic English attitude that policing was a local responsibility. This attitude had been preserved, particularly with respect to urban policing, by providing for policing through legislation that dealt with all aspects of municipal affairs, services and concerns. The common adoption of Municipal Acts as the legislative vehicles through which to provide for municipal policing thus lent strength to the belief that policing should be viewed as a municipal service for which municipal authorities had primary responsibility. In many cases, this was further emphasized by the minimal content of such legislative provisions, which typically left most of the details of structure, organization, control, accountability and governance of municipal policing to be provided for through local municipal by-laws. Municipal policing was thus frequently treated as just another local municipal service, and in some jurisdictions the provision of policing services was functionally combined with the provision of other municipal services (typically fire-fighting services: see e.g., Tardif, 1974).

Modern provincial Police Acts represent a substantial and symbolic departure from the traditional approach. Although much of the responsibility for policing has been left in local hands by such legislation, today's Police Acts have significantly asserted provincial control over the provision and regulation of local policing services. The assertion has been manifested in a number of important ways. Firstly, it has been manifested through the enactment of an increasing number of provincial regulatory provisions that impose uniform standards on local police forces with respect to such matters as conditions of service, rank structures, disciplinary codes and procedures, equipment standards, recruitment and promotion qualifications, procedures for dealing with

public complaints against the police, and collective bargaining and arbitration procedures, to name but a few. For example, the power that local boards of commissioners of police in Ontario had possessed since 1858, to make "regulations for the government of the force and for preventing neglect or abuse, and for rendering the force efficient in the discharge of all its duties", was curtailed by the *Police Act, 1946* in its provision that such boards could henceforth only make such regulations as were "not inconsistent" with provincial regulations made pursuant to the new Act. All modern Police Acts provide for substantial provincial regulation of this kind.

Secondly, provincial control over municipal policing has been asserted by making provision for, and exercising, a provincial veto over the creation of new municipal police forces. It has also been asserted by adopting, pursuant to provincial Police Acts, policies of amalgamation, regionalization and absorption of smaller forces into provincial policing arrangements. These policies have substantially curbed the proliferation of small municipal police forces (e.g., in Ontario).[47]

The third, and perhaps most important, manifestation of increased provincial control over municipal policing was the creation of provincial police commissions having substantial supervisory, advisory, monitoring, regulatory, investigative and quasi-adjudicative powers. Beginning with the creation of the Ontario Police Commission in 1962, provincial police commissions were established in Québec in 1968, Manitoba and Alberta[48] in 1971, British Columbia in 1974, Saskatchewan in 1975, Nova Scotia in 1976 and New Brunswick in 1978.[49]

A fourth manifestation of increased provincial influence over municipal policing has been the introduction or extension in some jurisdictions of direct or indirect provincial representation (through provincial appointees) on the governing authorities of municipal police forces. This has been accomplished by introducing new requirements for the establishment of local boards of commissioners of police or municipal police commissions. While the implications of such representation remain unclear (Stenning, 1981c) it undoubtedly provides one more vehicle through which policies and procedures governing local police forces can be influenced to suit provincial interests.

A fifth manifestation of growing provincial influence over municipal police has not been accomplished through the reform of police legislation, but through the up-grading and modernization of the prosecutorial system in many provinces. In recent years, provincial Attorneys General, through their crown attorneys and crown prosecutors, have begun to assert more control over the laying of charges and the conduct of prosecutions (see e.g., Gregory, 1979). This, as we shall see, is a development that has particular significance for the legal status of the police. In one recent case, it has been cited as a major consideration in determining that status.

A final indicator of increasing provincial control over municipal policing has been the development of direct provincial subsidization of municipal policing costs through general or special grants (see e.g., British Columbia, Task Force... 1978; Ontario, Provincial-Municipal... 1978; Pukacz, 1978). It is arguable that of all the manifestations of provincial influence over municipal policing, the grant system has been the most powerful; for in the provision of policing services, as in the provision of other expensive public services, dollars and cents speak loud and clear.[50]

All of these developments are relevant to an assessment of the current legal status of the police in Canada. They contribute to the erosion of the traditional view that policing is primarily a local responsibility, most appropriately viewed as a local service, and that the constable is essentially a local officer serving parochial interests. While judicial abandonment of the traditional view is evident in court decisions handed down as long as one hundred years ago, the modern reform of police legislation in Canada adds credence to the change in the perception of the status of constables. This is a matter, however, to which we shall turn in more detail later.

B. The Current Demography of the Police in Canada

The last thirty years of reform have resulted in dramatic changes in the demography of policing in Canada. This is of some importance in placing the discussion of the legal status of the police in context. In 1977 (the most recent year for which such statistics have been published), over 65,000 persons were employed by police forces established under the various Police Acts in Canada. Of these, 52,303 (80%) were sworn constables, the remainder being civilian personnel. Of these 52,303 constables, 27% were employed in a single force, the R.C.M.P.; 16% were employed by two provincial police forces (the O.P.P. and Q.P.F.); and 55% were employed by local municipal and regional police forces established pursuant to provincial Police Acts.[51] Over one-third of all sworn constables at this time were employed in twelve metropolitan areas, two of which (Montréal and Toronto) together accounted for 20% of all sworn constables in the country. Thus, five large police forces (the R.C.M.P., the O.P.P., the Q.P.F. and the Toronto and Montréal forces) together accounted for almost two out of every three (63%) sworn constables in Canada (Canada, Statistics Canada, 1978).

At present there are approximately 450 separate police forces in Canada, all but three of which (the R.C.M.P., the O.P.P. and the Q.P.F.) are municipal or regional forces. Almost three-quarters of these municipal and regional

police forces are maintained in Ontario and Québec (128 in Ontario and 196 in Québec). In 1977, these two provinces together employed 51% of all the sworn police officers in the country. At the present time, the R.C.M.P. provide not only the provincial policing for eight of the ten provinces, but also police 192 municipalities in seven of these eight provinces, on a contract basis.

These statistics illustrate dramatically the trend towards centralizing the control of policing in Canada. The proliferation of locally-controlled forces persists in Ontario and Québec, although even in these two provinces the trend is towards amalgamation and regionalization of police forces. However, in the other eight provinces the situation is very different. An extreme example of centralized control is Newfoundland, where all policing is now controlled directly or indirectly (in the case of the R.C.M.P.) through the provincial Department of Justice. There are, in fact, now only two police forces operating in Newfoundland (the R.C.M.P. and the Newfoundland Constabulary),[52] the operation of municipal police forces in that province having been finally prohibited by its *Municipalities Act* of 1979 (c. 33, ss. 184-186).[53] Again, these trends are relevant to an appreciation of the current legal status of the police in Canada to the extent that they provide significant reinforcement for the view that constables can no longer be properly regarded as principally local officers serving primarily parochial interests.

C. Status, Jurisdiction, Duties and Powers

Another matter that must be briefly discussed before proceeding to an analysis of the current legal status of the police in Canada is the relationship of the concepts, jurisdiction, duties and powers to each other. These are all words that have a wide variety of meanings and connotations in legal discourse. It is therefore important to define them when used in connection with the police.

The term "status" has been defined as "the legal relation of (an) individual to (the) rest of the community", and "a legal personal relationship, not temporary in its nature nor terminable at the mere will of the parties, with which third persons and the state are concerned" (Black, 1979: 1264). Fitzgerald indicates that:

> The term status is used in a variety of senses. It is used to refer to a man's legal condition of any kind, whether personal or proprietary. A man's status in this sense includes his whole position in the law — the sum total of his legal rights, duties, liabilities or other legal relations, whether proprietary or personal, or any particular group of them separately considered. (1966: 240)

When used in association with a constable, or the police, the term "status" is vaguely defined, referring to a whole "package" of rights, responsibilities, duties, liabilities, powers and legal relationships to others. It is interesting to note that the expression "the status of constable" is rare in legal literature; writers have generally preferred to refer to the "office of constable", and then describe the various attributes associated with the office. In this sense, however, the title of "constable" undoubtedly connotes a status; that is, a legal position that has a "package" of juridical attributes and relations associated with it. Defining the "status of the police" in any historical period (including the present) is a matter of some delicacy, since the "package" of legal attributes to which it refers changes subtly and gradually from one era to the next.

As we have seen, the ascription of the status of "constable" has been a constant in the legal definition of the status of the police in England for at least seven centuries. The same common-law concept of the status of "constable" was employed to define the legal status of the police during the eighteenth and nineteenth centuries in Canada. The objective of this chapter is to examine the extent to which this remains the case in Canada today, and if so, to consider what changes in that status have been wrought by twentieth-century legislative enactments and common-law decisions. The implications of the current legal status of the police for the accountability of the police and the exercise of their authority will then be examined in the following Chapter.

"Jurisdiction" also has widely different meanings within the law. As it relates to the police, it is used principally to refer both to the geographical limits, and to the limits of the content, of their authority. Thus we may speak of a policeman having jurisdiction *within* a particular province or municipality, *and* of his having jurisdiction *over* certain classes of offences, or jurisdiction to enforce certain laws. Jurisdiction is thus the "authority, capacity, power or right to act" (Black, 1968: 991) in a broad sense. It therefore constitutes an important aspect of the status of a policeman.

The fact that the jurisdiction of a policeman embraces the limits of the content of his authority means that to some extent a policeman's legal jurisdiction may be defined by his duties and powers. Thus if we want to know whether a particular policeman has jurisdiction over a particular kind of offence, or jurisdiction to enforce a particular law, the usual way to find out will be to examine his legally-defined powers and duties to discover whether they include the power and duty to enforce that law. Like his jurisdiction, therefore, a policeman's duties and powers are important items in the "package" that makes up his status. But, even together, they do not wholly define his status; rather, they are evidence of it.

Understanding the meaning and relationship of these legal concepts is important to an understanding of the status of the police, for two reasons. In the first place, legislation frequently defines status by specific reference to jurisdiction, duties and powers in a manner that approaches tautology. A good

example of this, and one that is particularly pertinent to a discussion of the legal status of the police, is to be found in the provision of section 2 of the *Criminal Code*, where "peace officer" is defined for the purposes of the *Code*. This provision reads:

> "peace officer" includes
>
> . . .
>
> (c) a police officer, police constable, bailiff, constable, or other person employed for the preservation and maintenance of the public peace or for the service or execution of civil process, . . .

The status of "peace officer" under the *Criminal Code* involves a panoply of powers (e.g., to arrest — section 450 of the *Code*), duties (e.g., to receive into custody a person arrested by a private individual, and determine whether he should be released or taken before a justice — subsection 454(1)), and protections (e.g., from criminal and civil liability in certain circumstances — section 25). In addition, the fact that someone is a peace officer affects his relations with others in important ways; for instance, assaulting a peace officer in the execution of his duty is a more serious offence than assaulting someone who is not a peace officer (see sections 245 and 246). For a person to avail himself of all the powers, duties and protections of a peace officer, he must be one who has the status of peace officer. It is for this reason that the definition of peace officer in section 2 of the *Code* was required — to clarify just who does enjoy this status for the purposes of the *Code*.

At first, it seems obvious that the definition of peace officer in section 2 confirms the traditional common-law position that all constables are peace officers. As noted earlier, constables have for centuries been recognized by the common law as "conservators of the peace". The courts, however, have held otherwise, and have decided that when the words "peace officer" are used in particular sections of the *Criminal Code*, they are not always intended to mean all of the persons included in the definition of "peace officer" in section 2.

In *R.* v. *Laramee* (1972), 9 C.C.C. (2d) 433 (N.W.T. Mag. Ct.), the court had to decide whether a "City Constable" of Yellowknife, whose duties were limited to the enforcement of city by-laws, could properly be viewed as a "peace officer" for the purposes of section 235 of the *Criminal Code*, which empowers peace officers to administer breath tests to persons suspected of drunken driving. The court held that when used in section 235, the term "peace officer" was intended to mean only those persons referred to in the definition of peace officer in section 2 of the *Code* who are "employed for the preservation and maintenance of the public peace". After examining the limited duties defined for the constable in question, the court concluded that:

> Even if, therefore, by-law enforcement does, in a general sense, encompass (for restricted municipal purposes) the "preservation and maintenance of the public peace", such enforcement does not extend to preservation and maintenance of the public peace in reference to *Criminal Code* offences, or offences under other federal statutes. (p. 443)

Thus, the court held that even though the officer had been expressly referred to as a "constable" in the legislation under which he was appointed, he was not a "peace officer" for the purposes of section 235 of the *Criminal Code*.

A similar result was reached in the Saskatchewan case of *Wright* v. *The Queen*, [1973] 6 W.W.R. 687 (Sask. Dist. Ct.). In order to determine whether the officer concerned was a "peace officer" for the purposes of the *Criminal Code*, the court felt it necessary to examine the nature of his duties and the extent of his powers. Yet the whole object of determining whether a person is a "peace officer" under section 2 of the *Code* is to discover the extent of his powers, duties, protections, etc. The somewhat anomalous result of these cases seems to be, therefore, that while a policeman's status determines his powers and duties, his powers and duties may also determine his status.[54]

The other important lesson from these cases seems to be that the status of "constable" in Canada does not always and under all circumstances embrace the status of "peace officer", at least as this status is defined in the *Criminal Code*. This leads us to a consideration of the other reason for understanding the complex relationship between jurisdiction, duties, powers and status of the police, which is that in some statutes providing for their appointment, their legal status seems to be defined *indirectly* by reference to their jurisdiction, duties and powers, etc. The legislation in Alberta provides a good illustration of this. Unlike its predecessors (see e.g., section 17 of the Alberta *Police Act, 1971*, c. 85), the Alberta *Police Act*, nowhere expressly refers to members of municipal police forces in that province as "constables". Nor do the regulations passed pursuant to the Act. Instead, a municipal policeman is referred to throughout the statute and regulations as "a member of a municipal police force".[55] In determining the legal status of these municipal policemen, therefore, a legitimate question arises as to whether they have the status of "constables". Although this might come as a surprise to members of municipal police forces in Alberta, most of whom, like their counterparts elsewhere, are daily called "constables", it remains highly doubtful that the mere administrative assignment of a title such as that of "constable" can be considered, in the absence of specific legislative provision to that effect, sufficient to amount to the conferment on its holder of the legal status of constable, with all that that entails.[56]

Given this situation, it would seem that the only way one could conclude that members of municipal police forces in Alberta have the status of "constable" is by implication from the provisions of the statute defining their jurisdiction and duties. These are to be found in section 31 of the Act, which provides that:

> **31.** (1) Every member of a police force has the power and it is his duty to
>
> (a) perform all duties that are assigned to peace officers in relation to
> (i) the preservation of peace,

(ii) the prevention of crime and of offences against the laws in force in Alberta, and

(iii) the apprehension of criminals and offenders and others who may lawfully be taken into custody, and

(b) execute all warrants and perform all duties and services thereunder or in relation thereto that under the laws in force in Alberta may lawfully be executed and performed by peace officers.

(2) A member of a municipal police force has authority throughout Alberta in the execution of his duties as a member of the municipal police force for which he is appointed or when acting pursuant to a direction under subsection (3)."

Note that even this provision does not state that a municipal policeman in Alberta *is* a "peace officer". It merely states that he must perform "all duties that are assigned to peace officers" in relation to the specified functions. Can we say with confidence, therefore, that the status of a municipal policeman in Alberta is that of "constable" or "peace officer"? Clearly, such assertions can only be made on the basis of inferences from the nature and extent of the jurisdiction and duties that the statute assigns to these officers. In this respect the statute illustrates how difficult it is to clearly define the legal status of the police. In this connection, it is noteworthy that even the official oath, which all members of police forces in Alberta are required to take before assuming office — and which might be expected to provide significant indication of their legal status — does not mention the name of the office they are to hold. It is to be inserted by the person taking the oath, or by the person administering it (see *The Oaths of Office Act*, R.S.A. 1980, c. O-1).

A policeman's jurisdiction, duties and powers, then, are important indicia of his status. This is not usually spelled out in the legislation under which he is appointed. There is no doubt, however, that with the enactment in every province, and by the federal Parliament, of statutes providing for the establishment and maintenance of police forces, the police in Canada today are entirely the creatures of statute, and have no status independently of such statutes: see *Bisaillon* v. *Keable and Attorney General of Quebec* (1980), 17 C.R. (3d) 193 (Qué. C.A.), per Turgeon J.A., at p. 202. It is to these statutes that we now turn.

D. Legislative Provisions for the Legal Status of the Police

1. Police Legislation

The first legislative provisions that must be consulted in defining the legal status of police in modern Canada are those that specifically provide for the establishment and maintenance of police forces. The statutes considered

under this heading are: the federal *R.C.M.P. Act*; the provincial Police Acts of British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Ontario, Québec, New Brunswick, Nova Scotia and Prince Edward Island;[58] the *Provincial Police Act*, *Municipal Act* and *City of Winnipeg Act* of Manitoba; the Newfoundland *Constabulary Act*;[59] and the *Public Security Council of the Montreal Urban Community Act* of Québec.[60] At this point, the status of regular members of the forces established pursuant to these statutes will be examined; the special position of chiefs of police, commissioners and other heads of police forces will be dealt with in a separate section below.

(a) *The R.C.M.P.*

Because the R.C.M.P. provide contract policing to eight provinces and 192 municipalities within those eight provinces, the police legislation in those provinces, and the agreements through which such contract policing is undertaken, are relevant, in addition to the *R.C.M.P. Act* itself, in defining the legal status of members of this force.

The *R.C.M.P. Act* provides for "officers" of the force (whose ranks are specified) to be appointed by the Governor in Council (subsection 6(3)). "Members of the force other than officers" are appointed by the Commissioner of the R.C.M.P. (subsection 7(1)). This terminology makes it clear that both officers and other ranks are "members of the force" for the purposes of the Act. Subsection 7(4) of the Act provides that the Commissioner may appoint any member of the force to be a "peace officer". Section 11 provides that civilian staff may be appointed, but specifies that such persons are not "members of the force". Such staff are therefore not among those who can be appointed as "peace officers" pursuant to subsection 7(4). Section 15 requires that each member of the force, whether a peace officer or not, must take an oath, in which he or she swears to "faithfully, diligently and impartially execute and perform the duties required of me as a member of the Royal Canadian Mounted Police". While the duties of members who are peace officers are spelled out in the statute (section 18), the duties of other members of the force are not.

Subsections 17(3), (4) of the *R.C.M.P. Act* specify that:

> (3) Every officer, and every person appointed by the Commissioner under this Act to be a peace officer, is a peace officer in every part of Canada and has all the powers, authority, protection and privileges that a peace officer has by law.
>
> (4) Every officer, and every member appointed by the Commissioner to be a peace officer, has, with respect to the revenue laws of Canada, all the rights, privileges and immunities of a customs and excise officer, including authority to make seizures of goods for infraction of revenue laws and to lay informations in proceedings brought for the recovery of penalties therefor.

These provisions make it clear that members of this force fall into two categories. The status of those in one category is clearly defined as that of "peace officer"; the status of those in the other category (members who are not peace officers) is not defined at all in the statute. None of the members of the force are specifically defined as having the status of "constable".

In addition to the status of "peace officer", which accrues only to officers of the force and to those members of the force who are specifically appointed as such by the Commissioner, subsections 17(1), (2) provide that:

> (1) The Commissioner, and every Deputy Commissioner, Assistant Commissioner and Chief Superintendent, is *ex officio* a justice of the peace having all the powers of two justices of the peace.
>
> (2) Every Superintendent and every other officer designated by the Governor in Council is *ex officio* a justice of the peace.

It will be readily apparent that it is impossible to speak generally about the legal status of members of the R.C.M.P., since at least four different classes of members can be identified, each of which has a different status from the others:

(1) Officers who are "peace officers" and who are *ex officio* justices of the peace having all the powers of two justices of the peace.

(2) Officers who are "peace officers" and are *ex officio* justices of the peace *simpliciter*.

(3) Officers and other members who are simply "peace officers".

(4) Other members of the force.[61]

Note that subsection 17(4) does not say that R.C.M.P. members who are peace officers *are* customs and excise officers, but merely that they have "all the rights, privileges and immunities of a customs and excise officer". In practice, however, little turns on this, since the *Customs Act*, R.S.C. 1970, c. C-40, subsection 2(1), and the *Excise Act*, R.S.C. 1970, c. E-12, section 2, both specify that *all* members of the R.C.M.P. (i.e., whether peace officers or not) are "officers" for the purposes of statutes dealing with customs and excise. Subsection 17(4), however, illustrates the difficulty of determining whether a provision of this kind is intended to confer an entire status, or merely certain attributes of that status. In the absence of the provisions of the *Customs Act* and *Excise Act*, a question could easily arise as to whether, by virtue of subsection 17(4), an R.C.M.P. officer was a customs officer for the purposes of prosecuting someone for failure to declare goods to a customs officer at the border — that is, in a case in which the *status* of the officer, rather than simply his "rights, privileges and immunities", was at issue. As we shall see, provisions such as subsection 17(4), which refer to police personnel as having certain attributes of a status, rather than stating that they actually have such status, are common in Canadian policing legislation. While the statutes are enacted presumably with the intention of conferring no more power than is

considered to be absolutely required, they make it difficult to state with certainty what the legal status of the police truly is. This can have serious consequences for persons dealing with the police.

As noted in Chapter One of this paper, the status of "peace officer", which is the basic status accorded to most R.C.M.P. members by the *R.C.M.P. Act*, has for centuries been recognized as the central component of the office of constable, and has its origins in the common-law status of "conservator of the peace". Indeed, American courts have held that the terms "conservator of the peace" and "peace officer" are synonymous (*Ex parte Levy* (1942), 204 Ark. 657; 163 S.W. 2d 529 at 532), and refer in general to persons who are "designated to keep the peace and arrest persons guilty or suspected of crime" (*Vandiver* v. *Endicott* (1959), 215 Ga. 250, at 251; 109 S.E. 2d 775 at 777).[62] Despite its centrality to the legal status of the police, however, "peace officer" remains only vaguely defined in the law, and has not been the subject of significant judicial examination. Part of the reason for this, of course, is that the definition is itself dependent on the concept of "peace" which, as has been noted in Chapter One, is also vaguely defined in the common law. As recently as April 1981, the English Court of Appeal observed that:

> A comprehensive definition of the term "breach of the peace" had rarely been formulated so far as could be discovered from cases going back to the eighteenth century. The older cases were of interest, but they were not a sure guide to what the term was understood to mean today, since the keeping of the peace in the latter half of the twentieth century presented formidable problems bearing upon the evolving process of this branch of the common law. (*Per* Watkins, L.J.A., in *R.* v. *Howell*, *The Times*, Law Report, April 13, 1981, p. 17)

In modern Canada, of course, the major attributes of the status of "peace officer" are to be found in literally hundreds of statutory provisions, of which those of the *Criminal Code* referred to earlier in this Chapter are the most well known. A recent inventory of only federal legislative provisions identified no fewer than 162 federal statutes in which "peace officer" powers are granted to various officials.[63] Referring to this, a recent Commission of Inquiry commented in its Report:

> The Commission would be remiss, however, if it did not stress that revision of this proliferation of statutory law is desirable, if not essential. The need for a review, whether from a constitutional or any other viewpoint, is demonstrable and need hardly be underlined. (Canada, Commission of Inquiry ... 1981: 95)

As far as we know, no similar inventory of provincial laws or municipal by-laws bearing on the status of peace officer has ever been undertaken. If it were, it would no doubt underline with even greater emphasis the difficulty of defining this status with any precision. The fact that section 17 of the *R.C.M.P. Act* states that members who are peace officers shall have all the powers, etc. that a peace officer has "by law", however, indicates that they enjoy not only the status of peace officer as defined by this multitude of statutory provisions, but also any residual aspects of the status that may derive from the common law.[64] Given the vagueness of the common-law

definition of this status, this merely compounds the difficulties of accurately describing the legal status of the police today. The traditional common-law status of "conservator of the peace", as it applied to constables, has been described in Chapter One above (see especially pp. 12-13 and 27-32). The fact that R.C.M.P. officers and members are no longer legislatively designated as having the status of "constable", however, raises further doubts about whether the common-law definition of the status of "peace officer" applies to them. As Lambard (1581-82: Ch. 3) noted, the common-law status of "conservator of the peace" was held by a wide variety of officials, and the powers, duties and responsibilities implied depended on the nature of the office to which it attached.

(b) *R.C.M.P. When under Contract*

In addition to the status they derive from the *R.C.M.P. Act*, members of the R.C.M.P. also derive status from provincial police legislation when they perform contract policing in a province. Such contract policing is performed pursuant to formal written agreements between the federal Solicitor General and either the provincial minister responsible for policing (in the case of provincial policing) or the municipality concerned (in the case of municipal policing).[65] Such agreements derive their legality from section 20 of the *R.C.M.P. Act* and comparable sections of provincial police legislation. R.C.M.P. members providing policing services under such contracts often derive the status of a provincial constable or municipal constable from the relevant provincial legislation. Subsection 12(4) of the Nova Scotia *Police Act*, S.N.S. 1974, c. 9, for instance, referring to the agreement for provincial police services, provides that:

> While the Agreement referred to in subsection (3) or any agreement made pursuant to subsection (1) is in force, each member of the Royal Canadian Mounted Police Force, including the Commissioner of the Force and every officer, non-commissioned officer and member of the Force, shall be *ex officio* a provincial constable and shall have all the power, authority, immunity, protection and privileges of a provincial constable under and by virtue of this Act and every other enactment.

Subsection 11(6) of the Act provides that:

> Each provincial constable shall have the power and authority to enforce and to act under every enactment of the Province and any reference in any enactment or in any law, by-law, ordinance or regulation of a municipality to a police officer, peace officer, constable, inspector or any term of similar meaning or import shall be construed to include a reference to a provincial constable.

Subsection 18(3) of the Act, referring to an agreement for the policing of a municipality, provides that:

> When an agreement made pursuant to this Section is in force, the officers and members of the established police force shall be municipal police officers for the municipality.

And subsection 16(2) defines the status of a municipal police officer:

> Each municipal police officer shall have all the power and authority of a provincial constable under this Act
>
> (a) within the limits of the municipality for which he is appointed; and
>
> (b) within the Province when he is acting outside the municipality for which he is appointed at the request of the Attorney General, or assisting a provincial constable or a member of the Royal Canadian Mounted Police Force who is *ex officio* a provincial constable or when he is pursuing a matter that arose within, or a person fleeing from, a municipality for which he is appointed.

While the Nova Scotia *Police Act* thus defines the status of R.C.M.P. contract members in terms of the status of provincial constables and municipal police officers appointed pursuant to that Act, in Saskatchewan, where the *Police Act* does not currently provide for a provincial police force as such, the status of R.C.M.P. contract members is defined quite independently of that of other police officers in the province. Subsection 3(3) of the Act thus defines their status in the following terms with reference to a contract for provincial police services:

> During the period of an agreement under subsection (1), members of the Royal Canadian Mounted Police are peace officers and have the duty and power to perform all duties that are or may be assigned to peace officers or constables in respect to the preservation of the peace, the prevention of crime, and the enforcement of laws in force in the province.

This provision may be contrasted with section 5 of the Act referring to municipal-federal agreements for municipal police services, which provides simply that

> during the period of such agreement, members of the Royal Canadian Mounted Police may exercise all the powers conferred on constables or peace officers by the municipality or any law in force in the province.

Whether any significance attaches to this difference in wording between the two provisions — one of which says that R.C.M.P. members *are* peace officers, while the other one merely states that they may exercise the powers of peace officers and constables — remains unclear.

The British Columbia *Police Act* takes yet another approach to defining the status of R.C.M.P. members when on contract, by providing (in paragraph 16(2)(b)) that

> every member of the Royal Canadian Mounted Police shall, subject to the agreement, be deemed a provincial constable.

Subsection 15(1) of the Act defines the status of a provincial constable:

> Subject to the regulations and the directions of the Commissioner, a provincial constable or a special provincial constable has, while carrying out the duties of his appointment, jurisdiction throughout the Province to exercise and carry out the powers, duties, privileges and responsibilities that a police constable or peace officer is entitled or required to exercise or carry out at law or under any Act or regulation.

Subsection 16(2) of the Act provides that when an agreement is in force, the divisional commanding officer of the R.C.M.P. shall be deemed to be the Commissioner of the provincial police force. Taken together, therefore, sections 15 and 16 of the Act seem to provide that the status of a member of the R.C.M.P. on contract within the province shall not only be subject to regulations made under the Act and the directions of the divisional commanding officer, but also be subject to the agreement itself. A more complex provision for defining the status of a police officer would be hard to devise.

Two provisions of the standard agreement for contract policing between the federal and provincial ministers are of particular relevance in this regard. They provide that:

> 3. The internal management of the Provincial Police Services, including the administration and application of professional police procedures, shall remain under the control of Canada.
>
> 4. (1) The Commanding Officer of the Provincial Police Services shall for the purposes of this agreement act under the direction of the Attorney General in the administration of justice in the Province.
>
> (2) Nothing in this agreement shall be interpreted as limiting in any way the powers of the Attorney General, relating to the administration of justice within the Province.[66]

Substantially similar provisions are to be found in the standard agreements for municipal contract policing, with the provision that in enforcing the by-laws of the municipality, the member in charge of the police unit (i.e., detachment, shall "act under the lawful direction of the Chief Executive of the municipality".

It must be remembered that any status that a member of the R.C.M.P. derives from provincial policing legislation as a result of providing policing services under contract is additional to, and not in substitution for, his or her status under the *R.C.M.P. Act*. Thus, for instance, subsection 41(3) of the Prince Edward Island *Police Act* provides that:

> Nothing in this Act shall affect the appointment or status of any person as a member of the Royal Canadian Mounted Police.

The fact that status as a "contract" policeman adds to an R.C.M.P. member's status under the *R.C.M.P. Act* presents some knotty problems that are far from having been resolved. The possibility exists that aspects of the additional status derived as a result of the contract may conflict with aspects of the original status under the *R.C.M.P. Act*. Although there are many potentialities for such conflict, two areas in which it has been commonly perceived are those of political accountability and subjection to disciplinary procedures. Quite apart from the question of how much control can legally be exerted over *any* policeman by duly constituted political authorities — a matter that will be addressed in the following Chapter — a legitimate question arises in the case of contract policing by the R.C.M.P. as to *where* the authority to exercise such control lies. Section 5 of the *R.C.M.P. Act* provides that the Commissioner of

the R.C.M.P. "under the direction of the Minister, has the control and management of the force and all matters connected therewith", and section 21 authorizes the Governor in Council to make regulations and the Commissioner to make rules, known as standing orders, for this purpose. As a member of the force, an R.C.M.P. officer is of course subject to such control, regulations and rules, and no agreement that the federal Minister may enter into pursuant to section 20 of the Act can detract from the authority of the Governor in Council, the Minister and the Commissioner in this regard.

Most of the Police Acts in the contracting provinces are worded in such a way that no legal right or authority in the provincial Attorney General to direct or control members of the R.C.M.P. on contract within the province can be inferred from their provisions. As we have seen, however, the British Columbia *Police Act* provides that, "subject to the agreement", the R.C.M.P. shall be deemed to be a provincial force, members of the R.C.M.P. shall be deemed to be provincial constables, and the R.C.M.P. Divisional Commander shall be deemed to be the Commissioner of the provincial force. We have also noted the provision in the standard agreement to the effect that the commanding officer is for certain purposes to act "under the direction of the Attorney General". The legal position is completed by subsection 13(1) of the Act, which provides that:

> The Commissioner, under the minister's direction, has general supervision over the provincial force, and shall perform the other functions and duties assigned to him under the regulations or under this or any other Act.

When read together, these provisions clearly involve potential conflict. As members of the R.C.M.P., the Divisional Commander and members of the R.C.M.P. on contract in British Columbia are, according to the *R.C.M.P. Act*, subject to the control and management of the Commissioner of the R.C.M.P., under the direction of the Solicitor General. But as the Commissioner of the provincial police force, the Divisional Commander of the R.C.M.P. in British Columbia is, according to the agreement and the British Columbia *Police Act*, subject to the direction of the provincial Attorney General "in the administration of justice in the province" and, insofar as the agreement permits, under the direction of the provincial Attorney General in exercising his "general supervision over the provincial force". Similarly, in their capacity as provincial constables, the members of the R.C.M.P. on contract in British Columbia are, according to the agreement and the British Columbia *Police Act*, subject to the general supervision of their Divisional Commander, under the direction of the provincial Attorney General, insofar as the agreement permits. In the result, the status of R.C.M.P. members under the British Columbia *Police Act* appears to be in potential conflict with their status under the *R.C.M.P. Act*, in that they could find themselves subject to conflicting directions emanating from the federal Solicitor General and the provincial Attorney General, each legitimately exercising his authority under the respective statutes.

Although the terms of the British Columbia *Police Act* seem to pose this potential conflict in a particularly acute way, the problem is by no means confined to that province. Even when the provisions of a provincial Police Act are not such as to give rise to conflict, there still remains the potential for conflict between the terms of the agreements (giving certain powers of direction to provincial Attorneys General) and the provisions of the *R.C.M.P. Act* (giving authority for the control and management of the force to the federal Solicitor General, the Commissioner of the R.C.M.P. and the federal Governor in Council). The only way that such a conflict can be avoided is to make a clear distinction between decisions relating to the control and management of the force on the one hand, and decisions relating to the administration of justice by the force in the province on the other. As at least two provincial Commissions of Inquiry have demonstrated, making such a distinction, while theoretically possible, is practically impossible (see Alberta, Commission of Inquiry ... 1978; and New Brunswick, Commission of Inquiry ... 1978).

Three recent court decisions have addressed different aspects of this problem. In *Re Ombudsman Act*, [1974] 5 W.W.R. 176 (Sask. Q.B.), Bayda J. of the Saskatchewan Court of Queen's Bench had to decide whether the R.C.M.P. acting under contract in that province constituted a "department" or "agency of government" such as to render its members liable to investigation by the provincial Ombudsman. The decision in the case turned on the particular provisions of the provincial statute in question. It is therefore of limited value as a precedent concerning the general legal status (in this case constitutional status) of R.C.M.P. members when acting on contract to a province. In the course of reaching this decision, however, Bayda J. considered the implications of the terms of the agreement concerning the authority of the provincial Attorney General to direct the commanding officer under certain circumstances, and observed:

> The purpose of and justification for para. 6 is this: If a police force is going to police certain portions of the province it will be necessary for the head of that police force in the province to confer from time to time with some person in authority in the province, to discuss with that person matters of policy, and to receive from that person directions in matters of policy relating to the enforcement of laws in effect in the province. Paragraph 6 stipulates that the head of the division, the officer commanding, is for that purpose to go to the Attorney General of the province and not to some other minister or some other person or group of persons. (p. 181)

Bayda J. concluded that this provision did not have the effect of converting the divisional commander and the members of the force into public officers of the Crown in right of Saskatchewan, and that the *Saskatchewan Provincial Police Act* in force at the time (R.S.S. 1965, c. 114, the predecessor to the present *Police Act*) did not "purport to legislate any change in the status of the members of the force who come to serve in Saskatchewan pursuant to the 'arrangements'" (*ibid.*). That Act, however, did not contain the provisions relating to the status of members of the R.C.M.P. serving in the province on contract that are to be found in the Saskatchewan *Police Act* today, and that

have been quoted above. It therefore remains doubtful whether, had he been speaking of the provisions of the present Act, Bayda J. would still have reached this last conclusion. Furthermore, from his conclusion that the terms of the agreement did not confer on R.C.M.P. members the status of public officers of the Crown (a matter he was required to decide in the course of interpreting the terms of the *Ombudsman Act*), obviously no inference can be drawn to the effect that the terms of the agreement do not alter the status of R.C.M.P. members at all, since he did not address that question.[67] Nor did he consider the possibility of conflict between the terms of the agreement and sections 5 and 21 of the *R.C.M.P. Act*. As a result, the decision is not of very much help in resolving the issues being discussed here, despite its apparent relevance to them.

In *Attorney General of Quebec and Keable* v. *Attorney General of Canada*, [1979] 1 S.C.R. 218, the Supreme Court of Canada had to decide whether a provincial Commission of Inquiry could, during an inquiry into alleged wrongdoings by three police forces (including the R.C.M.P.), examine matters relating to the general management of the federal police force. The R.C.M.P. conduct under investigation in this inquiry took place in a province in which the force does not provide policing services under contract, so the case is relevant to the contract situation only by analogy. The Court held that a provincial Commission of Inquiry could not validly inquire into the administration of the R.C.M.P. Delivering the opinion of the majority, Mr. Justice Pigeon indicated that an attempt by a provincial Commission to examine the methods used by the R.C.M.P., or to examine the "regulations and practices" of the force, amounted to examining "essential aspects of their administration" and was therefore beyond provincial constitutional competence. In his minority opinion, however, Mr. Justice Estey, in agreeing with the result reached by the majority, added some comments that are of relevance to the situation in contract provinces. Referring to the right of provinces to investigate "the operations of provincial and municipal police in the detection of crime and the enforcement of the criminal law", Estey J. observed:

> This right or authority on the part of the Province in relation to s. 92(14) (of the *British North America Act*) does not by a back door, as it were, lead to a right to investigate a validly established federal organization, including a federal police organization. That is not to say that where members of such a federally organized force offend the criminal law, the ordinary agencies of criminal investigation and law enforcement within the Province would not operate as in the case of any other individuals. *There may be circumstances in those Provinces which have contractual or other arrangements with the federal government with reference to the maintenance of police forces which will call into question different principles, but with which we are not here concerned.* (pp. 258-259 — Emphasis added)

The last suggestion, that the practice of providing contractual policing to provinces may have implications for the status of members of the R.C.M.P. such as to render them more liable to investigation and scrutiny by provincial

authorities than would otherwise be the case, was of course no more than *obiter dictum*, and was in no way necessary for the decision of the case. Mr. Justice Estey's opinion in this case was concurred with by Mr. Justice Spence.

Of much more direct relevance to the issues under discussion here are the decisions of the Alberta Court of Appeal and the Supreme Court of Canada in *Attorney General of Alberta and Law Enforcement Appeal Board* v. *Putnam and Cramer*, [1980] 5 W.W.R. 83 (Alta. C.A.). The issue in this case was whether section 33 of the Alberta *Police Act*, insofar as it purported to authorize the Alberta Law Enforcement Appeal Board to hear an appeal from a decision of the commanding officer of the contract R.C.M.P. force in Alberta respecting the conduct or performance of duty of members of the force while in the course of their duty, was valid provincial legislation. In a unanimous judgment, the Alberta Court of Appeal held that this provision of the Alberta *Police Act* did contemplate an interference with the internal management of the R.C.M.P., and that for this reason the provision was *ultra vires*. The court cited the Supreme Court of Canada's decision in the *Keable* case in support of this decision. During the course of its judgment, the court reviewed the provisions of the agreement between the Attorney General of Alberta and the federal Solicitor General respecting the provision of provincial police services by the R.C.M.P., and concluded, *per* McGillivray C.J.A.:

> I see nothing in these provisions which would justify the application of the Police Act to the R.C.M.P., and indeed, a specific provision in the agreement that the force should be so subject is open to the same criticism which is made against the Police Act insofar as it is said to affect the internal operation of the R.C.M.P. (p. 89)

The court appears thus to have confirmed that the terms of such an agreement cannot derogate from the authority of the Commissioner of the R.C.M.P., the Solicitor General of Canada and the federal Governor in Council, under sections 5 and 21 of the *R.C.M.P. Act*, with respect to the control and management of the force.

The decision of the Alberta Court of Appeal in the *Putnam and Cramer* case was upheld by the Supreme Court of Canada by a majority of eight to one ((1981), 123 D.L.R. (3d) 257). At the hearing before the Supreme Court, six of the seven provincial Attorneys General who were represented as intervenants in the case took the position that a distinction should be drawn between the investigation of a complaint (against R.C.M.P. officers serving in a province) and the imposition of discipline as a result of such investigation. These intervenants argued that although a province had no authority to discipline R.C.M.P. officers, it was entitled to authorize an inquiry into a citizen's complaint against R.C.M.P. officers who were in the province pursuant to contract. The Attorney General of British Columbia, however, contended that a province was fully entitled to provide in its legislation for discipline as well as investigation in such cases. He contended further that,

> officers of the R.C.M.P. had no independent legal right to be in Alberta to enforce federal criminal law, and that in so far as they were there, pursuant to an agreement with the Province or with any municipality, it was still necessary for them to be sworn in as peace officers pursuant to Alberta authorization as a condition of exercising their functions. (p. 260)

Delivering the judgment of the majority, Laskin C.J.C. commented that this latter position ran counter to the decision of the Supreme Court in the *Keable* case, and was "completely untenable" (p. 260). The court also rejected the argument of the majority of the provincial Attorneys General, but interestingly enough on the ground that the legislation in question (section 33 of the Alberta *Police Act*) did not in fact make the distinction between investigation and discipline, which they had argued would be *intra vires*. The fact that the Supreme Court chose to uphold the appeal on this ground rather than totally reject the theoretical contentions of the majority of Attorneys General seems to leave open the possibility that provincial legislation that successfully provides for investigation but not the imposition of discipline in such cases might still be held *intra vires*. In considering the status of members of the R.C.M.P. when serving in a province, however, the majority did make the following important observations:

> The position would be no different, so far as the constitutional question is concerned, if the R.C.M.P. detachment were concerned with the enforcement of the criminal law or of provincial law or municipal by-laws. It does not appear to me to be possible or practical to separate the law enforcement duties of the R.C.M.P. detachment for the purpose of determining whether in some respects they are subject to the procedures of the *Police Act, 1973* and in others not. The R.C.M.P. code of discipline is applicable to officers of that force, whatever be their duties, and the fact that policing contracts are authorized with a Province or a municipality does not, as art. 2 of the contract in this case expressly specifies, remove them from federal disciplinary control. (pp. 264-265)

In concluding the reasons for the majority, Laskin C.J.C. commented that "in other respects" he was in "substantial agreement" with the "comprehensive reasons" of the Alberta Court of Appeal in the case (p. 265).

The terms of the majority judgment, as well as those of Mr. Justice Dickson's lengthy and interesting dissent in the *Putnam and Cramer* case, make it unlikely that the case will be considered as having resolved the issues surrounding the status of members of the R.C.M.P. when serving, under contract or otherwise, in a province (cf. Ontario, Commission of Inquiry ... 1980). In considering the implications of the *Putnam and Cramer* decision, it is perhaps worth pointing out that of all the provincial legislation dealing with contract policing by the R.C.M.P., the Alberta *Police Act* is unique in that it contains no provisions specifically concerning the status of R.C.M.P. officers who undertake provincial or municipal policing duties pursuant to an agreement. All similar statutes in the other seven provinces contain provisions that in some way indicate that, while on contract, R.C.M.P. members shall be, or shall have all the powers, privileges, etc., of peace officers or provincial

constables or municipal constables, etc.[68] The Alberta *Police Act*, however, contains no such provision, and the R.C.M.P., when providing contract policing services in that province, must therefore be presumed to have exactly the same status they have when undertaking national policing not under contract. Whether this unique aspect of the Alberta *Police Act* has any implications for the applicability of the *Putnam and Cramer* decision to other contract provinces remains a matter of speculation. In this connection, it is noteworthy that Laskin C.J.C., in commenting on the position put forward by the Attorney General of British Columbia in the *Putnam and Cramer* case, drew particular attention to the fact that subsection 17(3) of the *R.C.M.P. Act* provides that members of the R.C.M.P. who are peace officers hold this status "in every part of Canada" (p. 260). It might perhaps be argued that a province would have a more legitimate interest in interfering with R.C.M.P. officers in their capacity as provincial constables or municipal police officers than it would have in interfering with them in their capacity as members of the R.C.M.P. While at first glance the *Putnam and Cramer* decision might seem to suggest that in a dispute concerning the provisions of the British Columbia *Police Act* and the *R.C.M.P. Act*, the *R.C.M.P. Act* would be found to be paramount, the difference between the British Columbia and Alberta Police Acts respecting the matter of the status of R.C.M.P. members when on contract gives some reason to think that *Putnam and Cramer* might not have been decided quite the same way had it arisen in British Columbia rather than in Alberta. Resolution of the kinds of issues that arose in the *Putnam and Cramer* case may become even more complicated, however, if the Bill to amend the *R.C.M.P. Act*, which has recently been introduced by the federal government, and which provides for the establishment of a R.C.M.P. Public Complaints Commission including members from each of the contracting provinces, is enacted in its present form (House of Commons, Bill C-69, First Reading, June 22, 1981).

Before leaving this subject, it is worth noting that in many provinces in which they do contract policing, members of the R.C.M.P. find themselves saddled with quite an array of new offices. Subsection 2(2) of the New Brunswick *Police Act*, for instance, provides that:

> Every member of the Royal Canadian Mounted Police and every member of a police force have all the powers, authority, privileges, rights and immunities of a peace officer and constable in and for the Province of New Brunswick, and are *ex officio* inspectors under the *Motor Carrier Act*, game wardens under the *Game Act*, industrial fire wardens under the *Forest Fires Act*, and fishery guardians under the *Fisheries Act*, and each member of and above the rank of corporal may exercise the powers conferred by section 9 of the *Fire Prevention Act*.

This panoply of offices presumably renders R.C.M.P. officers liable to directions and instructions from, or at least accountable to, a variety of provincial ministers. It merely serves to compound the problem of clearly defining the status of the R.C.M.P.

(c) *Provincial Police Forces*

Three provincial police forces currently exist in Canada: the Ontario Provincial Police, the Québec Police Force (Sûreté du Québec), and the Newfoundland Constabulary, although the last is in practice confined to policing the City of St. John's. The feature that distinguishes such forces is that they are organized by, and accountable to, provincial authorities, usually through a provincial Attorney General, Minister of Justice or Solicitor General. In this way, their organization and structure closely resembles that of the R.C.M.P. While current legislation provides for the creation of five other provincial police forces (in British Columbia, Manitoba, Nova Scotia, Newfoundland and Prince Edward Island), this legislation will not be further considered here since, apart from the utilization of the R.C.M.P. on contract for this purpose, such forces have not been established.

Provision is made for the Ontario Provincial Police in Part IV of the Ontario *Police Act* (R.S.O. 1980, c. 381). The force consists of a Commissioner appointed by the Lieutenant Governor in Council (subsection 43(1)), "such other officers and other ranks as are appointed", and "such employees as are required in connection with the Force" (subsections 46(1) and 46(2)). Officers are appointed by the Lieutenant Governor in Council and, while the statute is silent on the matter, other ranks are in practice appointed by the Commissioner. Subsection 43(2) provides that:

> Subject to the direction of the Ontario Police Commission as approved by the Solicitor General, the Commissioner has the general control and administration of the Ontario Provincial Police Force and the employees connected therewith.

The provisions of the Act concerning the status of members of this force border on the cryptic. Section 47, which deals with the force's duties, refers simply to "members" of the force. Section 56 provides that:

> Every chief of police, other police officer and constable, except a special constable or a by-law enforcement officer, has authority to act as a constable throughout Ontario.

No provision of the *The Police Act*, however, indicates that any member of the O.P.P. is a "constable" for the purposes of this section. The only way such an inference could be drawn is from the provisions of section 47, prescribing the duty of members of the force. Such duty includes a mandate:

> (*a*) to perform all duties that are assigned to constables in relation to the preservation of the peace, the prevention of crime and of offences against the laws in force in Ontario and the criminal laws of Canada and the apprehension of criminals and offenders and others who may be lawfully taken into custody.

While the ascription of status through the definition of duties is not conducive to a clear definition of such status, it seems to be the only way in which the status of members of the O.P.P. as "constables" can be deduced from the provisions of the *The Police Act*. In any event, there is no doubt that in practice such status has been implied from the provisions of the Act.[60] The

history of the legislation establishing the O.P.P. — the original statute stated that "There shall be a force of police constables to be known as the Ontario Provincial Police Force" (S.O. 1910, c. 39, s. 17(2)) — has contributed to the legitimacy of such an imputation. Apparently the status of Ontario Provincial Police officers is not in any way affected by their assignment to contractual municipal policing duties pursuant to sections 64 and 65 of *The Police Act*.

By comparison with the Ontario legislative provisions in this regard, the Québec *Police Act* is a model of clarity. The Act provides for the establishment of the Sûreté du Québec under the command of a Director General appointed by the Gouvernement of Québec (sections 43 and 44). Apart from the Director General, the force consists of five Deputy Directors General, other officers of various ranks, "constables and assistant constables" and cadets (section 43). The Deputy Directors General and the "senior" officers are appointed by the Gouvernement on the recommendation of the Director General, and all other members are appointed by the Director General with the approval of the Attorney General (sections 46 and 47). Functionaries and employees of the Force other than members and cadets are appointed in accordance with the provincial *Civil Service Act* (section 51). All of the officers, including the Director General and the five Deputy Directors General, and all of the constables and assistant constables, are "members" of the Force (section 43). The Force as a whole is "under the authority of the Attorney-General" (section 39).

Section 2 of the Act provides for the status of members of the Sûreté in the clearest of terms:

> The members of the Police Force . . . shall be constables and peace officers in the entire territory of Québec; . . .

The reference here to the status of constable and peace officer, as with similar references in the *R.C.M.P. Act* and the Ontario *Police Act*, must be taken to embrace not only such status as defined by statutory provisions, but also residual aspects of the common-law status. As long as no attempt is made to define the status of "constable" or "peace officer" by statute in such a way as totally to exclude the common law, the common law continues to govern to the extent that it is not abrogated, amended or superseded by statute.

Of all provincial police legislation, the Newfoundland *Constabulary Act* (R.S.N. 1970, c. 58) is perhaps the most enigmatic in dealing with the status of members of this force. The original statute, providing for the creation of the force in 1872, contained no provision specifically indicating the status of members of the force. The only inference that could be drawn from the statute's provisions in this regard was from a reference to the force as a "constabulary force". The 1872 statute remained unchanged in this respect until 1970, when a revised and modernized statute was enacted to replace it. In terms of its provision for the status of members of the force, however, the new Act is scarcely more informative than the old. The Act states that the

Constabulary Force of Newfoundland, consisting of "officers and other members", is reconstituted and continued "as a constabulary force in and for the province" (subsection 4(1)). Its only other provision respecting the legal status of members of the force is subsection 4(3), which provides that:

> For the purposes of this Act, all the powers, authority, rights, protection and privileges which members had by law immediately before the coming into force of this Act shall, subject to this Act, continue in the members.

Unlike the provisions of police legislation in other provinces, which generally define the duties of members of police forces in terms of the preservation of the peace, maintenance of order, prevention of crime, apprehension of offenders, etc., section 13 of the Newfoundland *Constabulary Act* defines the duties of the members of the force in terms that make it difficult to infer any particular status for such members:

> It is the duty of members of the force, subject to the orders of the Chief of Police, to
>
> (a) perform all police duties of any kind whatsoever that may be assigned to the force by the Minister from time to time;
>
> (b) act as wardens, inspectors, patrolmen, guides or in other like capacities if so appointed under any of the laws of Canada or of the province; and
>
> (c) perform such other duties and functions as are, from time to time, prescribed by the Lieutenant-Governor in Council or the Minister.

No other police force in the country seems to be so patently under the complete legal control and authority of a government. Apart from the extensive (almost complete) power to define the duties of the force "from time to time" provided for in section 13, section 5 provides that:

> The Minister has, subject to Section 28, the general control and management of the force and of all matters connected therewith.

Section 28 provides that the

> Lieutenant-Governor in Council may make such regulations not inconsistent with this Act as he deems necessary or advisable for the more effective carrying out of the purposes of this Act according to its true spirit, intent and meaning and for dealing with any matters for which no express provision has been made or in respect of which only partial or imperfect provision has been made.

Section 7 provides for the appointment of a Chief of Police and other officers of the force by the Lieutenant Governor in Council, and section 11 provides that the Lieutenant Governor in Council may authorize the Chief of Police to appoint other members of the force. Sections 8 and 9 define the relationship between the Chief of Police and the Minister:

> 8. Subject to Section 28, the Chief of Police has, under the direction of the Minister, the control and management of the force and of all matters connected therewith.
>
> 9. The Chief of Police shall perform the duties assigned to him by, and is at all times subject to the control, orders and authority of, the Minister.

The Minister responsible for the administration of this Act is the provincial Minister of Justice. The author has been unable to discover any reported court decision that sheds any further light on the legal status of members of this police force.

(d) *Municipal Police Forces*

The legislation that directly relates to the establishment of municipal police forces is still, despite the reforms of the last thirty years, prolific. Not only are such forces established pursuant to general provincial statutes dealing with policing, and in some cases pursuant to special legislation relating to particular cities. They are also the subject of numerous municipal by-laws and regulations of police boards and commissions, which define and affect their operations. Such by-laws and regulations are not collected in any one place and, in the case of regulations of police boards and commissions, are often not even available for inspection by the public. The courts of one province have in fact held that such regulations relating to one municipal force are not public documents and may lawfully be withheld from public scrutiny: *Re McAuliffe and Metropolitan Toronto Board of Commissioners of Police* (1975), 9 O.R. (2d) 583 (Div. Ct.).

Under such circumstances, a comprehensive account of the legal status of all municipal police officers in Canada becomes difficult, if not impossible, to achieve. This section, therefore, will focus on the major parameters of the legal status of municipal police, as provided for by the principal policing statutes of the provinces.

(i) *British Columbia*: In this province, every municipal police force must be appointed and governed by a municipal board of commissioners of police (*Police Act*, R.S.B.C. 1979, C. 331, s. 17(2)). Such forces are to consist of "a chief constable and other constables and employees the board considers necessary to provide policing in the municipality" (subsection 22(1)). Subject to collective agreement as defined in the *Labour Code* of British Columbia, the chief constable and every constable and employee of such a force is declared by the statute to be an employee of the board (subsection 22(3)). The three provisions that define the functions, duties and jurisdiction of a municipal police force each specify that it is "under the direction of the board" (subsections 22(2), 27(1) and 30(1)). The board is required to make rules consistent with the Act and regulations thereunder, respecting the administration of the force, the prevention of neglect and abuse by its constables, and the efficient discharge of duties and functions by the force and its constables (subsection 26(1)). It appears, therefore, that all municipal police officers in British Columbia have the common-law status of constable, as modified by the provisions of the *Police Act*.

(ii) *Alberta*: As in British Columbia, municipal police forces in Alberta must all be appointed and governed by a municipal police commission (*The Police Act, 1973*, S.A. 1973, c. 44, s. 18(2)). Such forces are to consist of a "chief of police" and other "members of the police force", all of whom are appointed by the municipal police commission. The appointment of the chief of police, however, is subject to ratification by the municipal council (subsection 25(2)). Subsections 25(3) and (4) define the relationship between the police force and the municipal police commission:

> (3) Every member of the police force of an urban municipality, however appointed, is, from and after the passing of the by-law establishing a commission, subject to the jurisdiction of the commission and shall obey the lawful directions of the commission.
>
> (4) Notwithstanding subsection (3), except when communicating a decision of the commission, no member thereof shall issue or purport to issue any order, direction or instruction to any member of the municipal police force relative to his duties as a member of the force.

In addition, subsection 26(1) provides that:

> Except when inconsistent with this Act, the direction of the police force with respect to discipline within the force and to the maintenance of law and order in the urban municipality is the responsibility of the chief of police or any person acting for him.

While the relationship of subsection 26(1) to subsections 25(3) and (4) is not beyond dispute, it seems that the opening words of subsection 26(1) indicate that the section must be read as subject to the provisions of subsections 25(3) and (4). According to this interpretation, the Chief of Police could not direct the police force under subsection 26(1) in a manner inconsistent with a lawful order of the commission under subsection 25(3), which he is required to obey. Other provisions of the Act (e.g., those relating to the authority of the Attorney General (section 22) and of the Alberta Law Enforcement Appeal Board (section 33)) also operate to constrain the scope of the chief's authority under subsection 26(1). The commission is empowered to make rules consistent with the provisions of the *Police Act* "governing the operation of a police force".

Apart from these provisions, the legal status of municipal police in Alberta is not generally defined by any provision of the Act, although their duties and jurisdiction are defined by reference to "duties that are assigned to peace officers" (section 31).

(iii) *Saskatchewan*: In this province, municipal police forces are appointed and governed either by boards of police commissioners or by municipal councils, depending on the size of the municipality (larger municipalities are required to establish boards). Such forces are to consist of "a chief of police and such other officers and personnel" as the board or council considers necessary (subsection 37(1) and section 31). The oath of office prescribed by the Act indicates that members other than the Chief of

Police are to be sworn in as "police constables" (see Schedule, Form 1). Every member is declared to be subject to the jurisdiction of the board or council, as the case may be and "shall obey its lawful direction" (section 33). The Act declares that such board or council "has sole charge and control of the police force", and

> for the purposes of *The Trade Union Act*, it is deemed to be the employer of the personnel of the police force and, subject to that Act, the chief of police and any person holding the position of deputy chief of police are deemed to be agents of the employer and all other members are deemed to be employees. (subsection 33(2))

A board is authorized to make regulations consistent with the Act and regulations thereunder, "for the governing and administration of the police force" (subsection 30(1)). No comparable authority is given to a municipal council by the Act. As in the Alberta *Police Act*, subsection 38(1) of the Saskatchewan *Police Act* provides that:

> Except where inconsistent with the provisions of this Act, the daily direction of the police force with respect to the maintenance of law and order in the municipality and discipline within the police force is the responsibility of the chief of police or any person acting on his behalf.

Section 46 provides that members of police forces shall, for the purposes of enforcing vehicle weight restriction by-laws or orders, "have all the powers conferred upon police constables by section 71 of *The Highways Act*".

While the Saskatchewan *Police Act* does not specifically state that municipal police have the status of constable, it would seem that this could reasonably be inferred from its provisions. Furthermore, as in the Alberta *Police Act*, the duties of municipal police specified in the Saskatchewan *Police Act* are defined by reference to "duties that are assigned to constables and peace officers". The Saskatchewan Act, however, provides that the body that appoints a municipal policeman can in fact define his duties, for the section of the Act that defines the duties of municipal police begins with the words "(u)nless otherwise indicated in his appointment a member has the power and responsibility to. . . ."(subsection 37(3)).

(iv) *Manitoba*: Municipal police forces in this province are established either pursuant to section 286 of *The Municipal Act*, 1970, c. 100, or pursuant to legislation relating to a particular municipality (e.g., section 462 of *The City of Winnipeg Act*, 1971, c. 105). Section 286 of *The Municipal Act* provides that larger municipalities must, and smaller municipalities may, appoint "a chief constable and . . . one or more constables for the municipality". Such forces are appointed and governed by the municipal council, which is authorized to enact by-laws,

> (e) for regulating the government of the police force, for preventing neglect or abuse, and for rendering the force efficient in the discharge of its duties;

(f) for delegating to the chief of police the right to maintain discipline in the force by applying and enforcing the penalties set out in the by-law against members of the force guilty of breaches of duty or discipline or of the requirements of any rules applicable to the members of the police force. (section 285)

Subsection 287(2) describes the status of such constables as follows:

> Each constable shall hold office during the pleasure of the council, and has the same powers and privileges, and is subject to the same liability and to the performance of the same duties, and may act within the same limits, as a constable appointed by the Lieutenant Governor in Council.

The status of provincial constables appointed by the Lieutenant Governor in Council is defined by subsection 4(2) of *The Provincial Police Act* as follows:

> The commissioner and every officer and constable of the force is ex officio an officer within the meaning of The Wildlife Act, an inspector under The Liquor Control Act, The Amusements Act and The Highway Traffic Act, a peace officer as defined by the Criminal Code (Canada) and such other officer as may be designated in any other Act to enforce the penal provisions thereof.[70]

The provisions of *The City of Winnipeg Act* (S.M. 1971, c. 105) are quite similar to those of *The Municipal Act*, (S.M. 1970, c. 100) regarding the status of members of the city's police force. The force is to consist of "a chief of police and as many constables and other officers and assistants as council may consider necessary from time to time" (subsection 462(2)). The Act permits the city council to govern the force itself or to enact a by-law creating a board of commissioners of police, and to transfer to this board as much of the responsibility for the government of the force as the council sees fit (sections 464 and 465). Unlike the provisions of *The Municipal Act*, the provisions of *The City of Winnipeg Act* do not clearly define the status of members of the force. The Act does, however, provide that, "subject to the paramount authority" of the council or board, as the case may be, the members of the police department

(a) shall obey all lawful directions and be subject to the orders of the chief of police; and

(b) are charged with the duty of preserving the peace, apprehending offenders and generally with the performance of all duties that by law devolve upon peace officers. (subsection 462(5) and section 469)

The council (or the board, if one is established) are authorized to make regulations for the force similar to those which are provided for in section 285 of *The Municipal Act*.

These provisions make it clear that in Manitoba the common-law status of constable and peace officer, as modified by the statutory provisions cited, remains the basis of the legal status of the police.

(v) *Ontario*: As in Saskatchewan, municipal police forces in Ontario may be appointed and governed by municipal ccuncils or boards of commissioners of police, depending on the size of the municipality concerned.

Larger municipalities are required to establish boards (*The Police Act*, R.S.O. 1980, c. 381, ss. 8-21). Section 14 of the Act provides that a police force established by a board shall consist of "a chief of police and such other police officers and such constables, assistants[71] and civilian employees as the board considers adequate". Similarly, section 20 provides that a police force established by a municipality that does not have a board shall consist of "one or more constables and such other police officers, assistants and civilian employees as the council considers adequate", and that "(w)here a police force has two or more constables, the council may appoint one constable to be chief of police". Section 56 of the Act provides that:

> Every chief of police, other police officer and constable, except a special constable or a by-law enforcement officer, has authority to act as a constable throughout Ontario.

Section 57 defines the duties of municipal policemen, and concludes by stating that they "have generally all the powers and privileges and are liable to all the duties and responsibilities that belong to constables".

A board is authorized to make regulations consistent with regulations made by the Lieutenant Governor, "for the government of the police force, for preventing neglect or abuse, and for rendering it efficient in the discharge of its duties" (section 16). No comparable authority is given by the Act to a municipal council where there is no board. Subsection 17(1) of the Act provides that:

> Notwithstanding section 2, the board is responsible for the policing and maintenance of law and order in the municipality and the members of the police force are subject to the government of the board and shall obey its lawful directions.

Again, although section 2 of the Act places responsibility on municipalities for maintaining law and order and establishing police forces, the Act does not contain a comparable provision indicating that where there is no board, members of municipal police forces are subject to the government of the council and must obey its lawful directions. Subsection 31(1) of Regulation 791 (R.R.O. 1980) passed under the 1980 *Police Act* provides that:

> No chief of police, constable or other police officer shall take or act upon any order, direction or instruction of a member of a board or council. (subsection 31(1))

Any such person who receives such an order, etc., is required to report it to the Ontario Police Commission, which in turn is required to report the matter to the provincial Solicitor General.

Note that these provisions of the Ontario *Police Act* are substantially the same as those of its original predecessor, the *Municipal Institutions of Upper Canada Act* of 1858. This makes it clear that the common-law office of constable, as modified by these statutory provisions, remains the basis of the legal status of municipal police officers in the province.

(vi) *Québec*: Municipal police forces in Québec are established and maintained by municipalities (*Police Act*, R.S.Q. 1977, c. P-13, s. 64, as am. by S.Q. 1979, c. 67, s. 27). Such forces are to consist of a director or chief and other municipal policemen. Section 2 of the Act provides that all municipal policemen are "constables and peace officers" throughout the territory of Québec, thus indicating the continuance of the common-law status in this province, as modified by specific statutory provisions. Section 68 provides that a municipal police force is under the direction of the director or chief who commands it, and states specifically that "(t)he manager of a municipality has no authority in any matter concerning a police inquiry" (as am. by S.Q. 1979, c. 67, s. 29). In line with this last provision, section 144 of *The Municipal Code*, as amended, now provides that

> the report concerning the police department cannot contain any information which, in the opinion of the police chief, might disclose the content of a record concerning a police inquiry. (as am. by S.Q. 1979, c. 67, s. 38)

Section 113.1 of the *Cities and Towns Act* (R.S.Q. 1977, c. C-19, as am. by S.Q. 1979, c. 67, s. 39) now provides that

> the manager shall have no access to the correspondence, communications, or records concerning a police inquiry.

Section 65 of the *Police Act* provides that a municipality that maintains a police force may adopt by-laws concerning various aspects of the running of the force, including providing for the "organization, equipment and maintenance of a police force and the discipline of its members", and to "prescribe the duties and powers of the members of such force".

The police department of the Montréal Urban Community is established under the provisions of the *Public Security Council of the Montreal Urban Community Act*, S.Q. 1977, c. 71. The Act indicates that the force is a department of the Urban Community (section 221), and shall consist of "the director, the policemen and such other functionaries and employees as necessary" (section 223). The director is appointed by the Lieutenant Governor in Council, on the recommendation of the Minister of Justice, who must previously have consulted on the matter with the executive committee of the Urban Community, and the Public Security Council (section 224). The latter body is somewhat analogous to a municipal police commission, but has more limited directive powers than such bodies typically have. The functions of the Council are essentially limited to those of (i) fixing the objectives of the police department, (ii) receiving comments or representations from the public concerning public security within the community or the administration of the police department, and initiating consultations thereon, and (iii) disposing of disciplinary charges against senior officers of the force. In addition, the Security Council has some important responsibilities concerning the budget, hiring policies, the provision of equipment, and working conditions of the force (sections 212-214). The force, however, is "under the authority of the director" (section 222), who is required to:

(*a*) direct, administer and organize the Police Department;
(*b*) hire and supervise the department staff;
(*c*) procure, for the Police Department, the arms, equipment, clothing and other things necessary for the discharge of the duties assumed by the Police Department. (section 229)

The Director is also required to supply the Security Council with information necessary for the discharge of its functions, and periodically submit reports to it concerning the "operations and expenses" of the department (section 230). He is also responsible for preparing the department's budget and managing it "under the supervision of the Security Council" (section 231). He is required to submit to the Minister of Justice "every detailed report on conditions that are disturbing to order, peace and public safety, or on the crime situation" (section 230).

The Lieutenant Governor in Council has wide power to make regulations on "ethics and discipline for the policemen of the Community" (section 235), which includes the power to determine the duties of policemen. This provision contains the only reference in the Act to the legal status of the members of the police department; the section provides that such regulations can determine "the occupations, activities and employments forbidden to policemen on account of their status as peace officers".

(vii) *New Brunswick*: Municipal police forces in this province are established by municipal councils, and are normally also governed by them. Councils have the option, however, of establishing a board of police commissioners, and in the event that such a board is established, it is responsible for "providing the direction and policy required" for the police force, within the budget established by the municipality (*Police Act*, S.N.B. 1977, c. P-9.2, s. 7(2)). Municipal police forces consist of a Chief of Police and "such other police officers" as the council or board, as the case may be, considers adequate, all of whom are "members of the police force" (sections 1 and 10). Subsection 2(2) of the Act provides that

> ... every member of a police force [has] all the powers, authority, privileges, rights and immunities of a peace officer and constable in and for the Province of New Brunswick, and are *ex officio* inspectors under the *Motor Carrier Act*, game wardens under the *Game Act*, industrial fire wardens under the *Forest Fires Act*, and fishery guardians under the *Fisheries Act*, and each member of and above the rank of corporal may exercise the powers conferred by section 9 of the *Fire Prevention Act*.

The Chief of Police is appointed by the council or, if there is one, by the board, and "shall be responsible directly" to the body that appoints him. The remaining members of municipal police forces are appointed by their chiefs of police (sections 10 and 11). The Act provides that a board and a council can make rules, consistent with the Act or regulations passed thereunder, "for the purpose of performing its responsibilities under this Act" (subsections 11(7) and 7(13)).

A unique provision of the New Brunswick *Police Act*, which has potentially profound implications for the relationship between a council or board, its Chief of Police and the Minister of Justice in that province, is section 6, which provides that:

> (1) The Minister
>
> > (*a*) on the request of a board, or a council where a board has not been established, or a police chief, or
> >
> > (*b*) on the request of the Commanding Officer of the Royal Canadian Mounted Police,
>
> may assume the conduct of the investigation of any alleged offence, and in such case he shall in writing so notify the board, or the council where a board has not been established, the chief of police, or the Commanding Officer of the Royal Canadian Mounted Police, as the case may be.
>
> (2) Where a notification is given under subsection (1), each member of the police force or the Royal Canadian Mounted Police shall
>
> > (*a*) give to the Minister, or any person authorized by him to investigate the alleged offence, all possible assistance and information,
> >
> > (*b*) carry out and obey the orders of the Minister or any person authorized by him to investigate, and
> >
> > (*c*) deliver to the Minister, or to any person authorized by him to investigate, possession of all files, documents and physical objects relating to the investigation that are in his possession.
>
> (3) Any person who fails to comply with this section commits an offence and is liable on summary conviction to a fine of one hundred dollars, and in default of payment thereof to imprisonment in accordance with subsection 31(3) of the *Summary Convictions Act*.

This provision seems to imply that a board or council may legitimately concern itself with the investigation of particular alleged offences. This matter will be the subject of further discussion in the next Chapter.

(viii) *Nova Scotia*: As in Saskatchewan and Ontario, municipal police forces in Nova Scotia are governed by municipal councils or boards of commissioners of police, depending on the size of the municipality; larger municipalities are required to establish boards (*Police Act*, S.N.S. 1974, c. 9, ss. 15 and 19). Unlike the other two provinces, however, the ultimate authority for appointing members of a municipal police force in Nova Scotia remains with the council, even when a board has been established. The powers and duties of a board for the government of the force are determined by the council in each case through the by-law establishing the board. In this connection, subsection 20(2) of the Act provides that:

> Notwithstanding the right of a municipality to direct its own police operations, the function of any board shall primarily relate to the administrative direction, organization and policy required to maintain an efficient and adequate police force.

Municipal police forces in this province are to consist of "a chief officer and such other officers, assistants and civilian employees as the council may from time to time deem necessary" (section 14). Subsection 16(2) provides that each municipal police officer "shall have all the power and authority of a provincial constable", and subsection 11(6) provides that:

> Each provincial constable shall have the power and authority to enforce and to act under every enactment of the Province and any reference in any enactment or in any law, by-law, ordinance or regulation of a municipality to a police officer, peace officer, constable, inspector or any term of similar meaning or import shall be construed to include a reference to a provincial constable.

The fact that no general provision respecting the status of provincial constables, apart from this one, appears in the Act, suggests that the common-law office of constable, as modified by the provisions of the Act, remains the basic status of the police in Nova Scotia.

Like the Alberta and Saskatchewan *Police Acts*, subsection 15(5) of the Nova Scotia *Police Act* provides that

> Except when inconsistent with the provisions of this Act, the actual day to day direction of the police force with respect to the enforcement of law and the maintenance of discipline within the force shall rest with the chief officer or person acting for him.

The Nova Scotia *Police Act*, however, does not contain a provision specifically requiring the chief and members of a municipal police force to "obey the lawful direction" of a council or board, such as is found in the Alberta and Saskatchewan Acts. The only comparable provision in the Nova Scotia *Police Act* is the one, in subsection 20(2) that refers to the "right of a municipality to direct its own police operations" and the function of boards with respect to "administrative direction". It is possible, therefore, that the provision in the Nova Scotia *Police Act* giving the chief the day-to-day direction of the force may, because of this difference of legislative context, imply a greater degree of autonomy, vis-à-vis his governing authority, for a police chief in Nova Scotia than is enjoyed by his counterparts in Alberta and Saskatchewan. The issue is complicated further, however, by the inclusion of subsection 19(11) in the Nova Scotia *Police Act*, which provides that:

> Except when communicating a decision of the board, no member thereof shall issue or purport to issue any order, direction or instruction to any member of the municipal police force relative to his duties as a member of the force.

This is identical to the provision found in the Alberta *Police Act* (S.A. 1973, c.44, s. 25(4)), and similar to one included in Ontario Regulation 791 (R.R.O. 1980, s. 31). The opening words of the Alberta and Nova Scotia provisions,

however, seem to imply that a board, in its corporate capacity, *is* entitled to issue orders, directions or instructions to a member of a police force "relative to his duties as a member of the force".

(ix) *Prince Edward Island*: The provisions of the Prince Edward Island *Police Act* with respect to municipal police forces are substantially similar to those of the Nova Scotia *Police Act*. This is explained by the fact that both statutes were modelled on the same draft Police Act, drawn up as the result of an initiative of the Council of Maritime Premiers. Some important differences between the two Acts, however, must be noted. Firstly, the Prince Edward Island Act contains no provisions comparable to those of the Nova Scotia statute that define, in general terms, the legal status of municipal police officers. Secondly, and of considerable potential significance for the relationship between police forces and their governing authorities in this province, the provision in the Prince Edward Island *Police Act* giving a Chief of Police "(t)he actual day to day direction of the municipal police force with respect to the enforcement of the law and maintenance of discipline within the force" (S.P.E.I. 1977, c. 28, s. 18) does not contain the same opening qualifier ("Except when inconsistent with the provisions of this Act", S.N.S. 1974, c. 9, s. 15(5) and S.A. 1973, c. 44, s. 26) as is contained in the comparable provisions of the Nova Scotia and Alberta Police Acts. Nor, however, does the Prince Edward Island statute contain the provision found in the Nova Scotia and Alberta Police Acts, prohibiting the issuance of orders, directions or instructions to municipal police officers by members of boards, with its implication of the right of the board itself to issue such orders, directions or instructions.

These differences in the drafting of the Acts suggest that the terminology of the Prince Edward Island *Police Act* was chosen to guarantee autonomy in the day-to-day direction of a municipal police force in matters pertaining to law enforcement and discipline, without interference from the governing authority. This issue is one to which we shall return when discussing the status of chiefs of police, below, and when discussing the implications of this status in the following Chapter.

In all other significant respects, the provisions of the Prince Edward Island *Police Act* regarding the status of municipal police officers are substantially the same as those of the Nova Scotia *Police Act*.

(x) *Newfoundland*: Municipal police forces, other than those established exclusively for the enforcement of municipal by-laws, are not now permitted to be established or maintained in Newfoundland.

(e) *Chiefs of Police, Commissioners, and Other Heads of Police Forces*

A considerable amount of detail has already been given concerning the status, powers and authority provided for chiefs of police, commissioners and

other heads of police forces by police legislation in different jurisdictions. A few general remarks on this subject will be made here.

The notion of a formal command structure within a police force was one that did not receive explicit recognition in police legislation in Canada until many years after it had become a practical reality through the establishment of the "new police" during the 1830s and 1840s. It was a notion that was quite foreign to the traditions of the common-law office of constable, and its modern imposition has resulted in legal dilemmas that have not been resolved to this day. A review of modern police legislation makes it apparent that legislators have come a long way in recent years towards a precise definition of the authority of chiefs and other heads of police forces, and the legal relationships between them, their governing authorities and the members of their forces. Even so, the status of such officers remains at best ambiguous and at worst completely unclear in current police legislation in Canada. A comparison of the provisions of the various provincial police statutes dealing with chiefs of municipal police forces will illustrate this uncertainty.

At one extreme are the provisions of *The Municipal Act* in Manitoba, which, while recognizing that there shall be a Chief of Police for a municipal police force, say nothing about his status or relationship to his governing authority and the members of his force, beyond the somewhat cryptic provision that a council may pass by-laws "for delegating to the chief of police the right to maintain discipline in the force" (S.M. 1970, c. 100, s. 285). At the other extreme are the provisions of the *Public Security Council of the Montreal Urban Community Act* (S.Q. 1977, c. 71) which specify that the Director of the Montréal Urban Community Police Department shall have substantial autonomy to "direct, administer and organize the Police Department", and that "the members of the personnel" and the department as a whole shall be "under the authority of the director" (ss. 222, 223 and 229-231). In between these two extremes lie two spectra, along which the provisions of the police legislation of the other provinces can be placed. One of these runs from very poor definition of the status of the Chief at one end, to clear definition at the other. The other runs from a status of very low autonomy at one end, to a status of substantial autonomy at the other. Some examples of points on these spectra will illustrate their nature.

Police legislation in Ontario, while it provides specifically for the appointment of chiefs of police for municipal forces (*Police Act*, R.S.O. 1980, c. 381, ss. 14 and 20(3)), appears to give them a status no different from that of other members of their forces — they are all "constables". It contains virtually no provisions indicating their particular functions and responsibilities, or their relationships to their governing authorities and to the members of their forces. Chiefs, like all other members of their forces, are required to obey the "lawful directions" of their boards of commissioners, in jurisdictions where such

boards exist. The only reference in the Act to any particular authority that chiefs have over the members of their forces is an oblique one, in a provision that deals with liability of chiefs for the torts of members of their forces. This provision (section 24) states that the chief of police "is liable in respect of torts committed by members of the police force under his direction and control in the performance or purported performance of their duties". The Act does not specify when, or under what circumstances, members shall be "under his direction and control". While the regulations passed under the Act contain provisions concerning specific responsibilities of Chiefs (in relation to discipline, use of firearms, etc.) and dealing with their own liability to discipline, dismissal, etc., they contain no provisions indicating the status and authority of chiefs. Neither do they indicate what relationships should exist between them, their governing authorities and the members of their forces. Chiefs in Ontario, then, would appear to be near the low end of both spectra (poor definition of status, and relatively low autonomy).

A shade nearer the middle of both spectra are the provisions of the British Columbia *Police Act* (R.S.B.C. 1979, c. 331). Section 27 provides that:

> (1) The chief constable of a municipal force has, under the direction of the board, general supervision over the municipal force, and shall perform the other functions and duties assigned to him under the regulations or any Act.
>
> (2) A municipal force shall, under the direction of the chief constable, perform the duties and functions respecting the enforcement of municipal bylaws, the criminal law and the laws of the Province, and the general maintenance of law and order in the municipality, as may be assigned to it or to a peace officer by the board, under the regulations or under any Act.

The provisions of *The City of Winnipeg Act* define the status and role of the chief of that force in terms similar to these provisions in the British Columbia *Police Act*. Still further along the spectrum of autonomy are the provisions of the Alberta, Saskatchewan and Nova Scotia Police Acts, while the provisions of the Prince Edward Island *Police Act* appear to envisage even greater autonomy for municipal police chiefs there. The provisions of the Québec *Police Act* and of the New Brunswick *Police Act* also lie towards the top end of the autonomy spectrum. The latter Act provides that:

> The chief of police is the chief executive officer of the police force and shall have all necessary powers to direct the police force in carrying out its duties and responsibilities. (S.N.B. 1977, c. P-9.2, ss. 10(3) and 11(3))

It will be recalled that this Act also provides that a chief shall be "responsible directly" to his council or board, as the case may be.

The purpose of such an illustration, which is admittedly more superficial than would be required for a thorough comparison, is not to draw invidious comparisons between the status of chiefs in different jurisdictions — which in *practice* may not reflect the legal provisions anyway — but merely to draw attention to the wide variation in the manner in which such status is legislatively defined. Such variation belies the validity of attempts to treat the legal

status of chief officers in Canada as a uniform phenomenon. In each jurisdiction, this status is defined somewhat differently from the way it is defined in the others.

By comparison with that of municipal chiefs of police, the status of the Commissioners of the R.C.M.P. and the O.P.P. and of the Director General of the Sûreté du Québec are elaborately spelled out in the statutes under which they are appointed. Each of these officers, in addition to his responsibilities respecting the command of his force, has judicial authority. The Commissioner of the R.C.M.P. is *ex officio* a justice of the peace having all the powers of two justices of the peace (*R.C.M.P. Act*, R.S.C. 1970, c. R-9, s. 17); the Commissioner of the O.P.P. is *ex officio* a provincial judge for the province "(u)nless otherwise provided by order in council" (*Police Act*, R.S.O. 1980, c. 381, s. 44); and the Director General of the S.Q. is *ex officio* a justice of the peace throughout the province (*Police Act*, R.S.Q. 1977, c. P-13, s. 53).

Each of these officers commands his force under the supervision of a Cabinet Minister. The R.C.M.P. Commissioner has the control and management of the force and all matters connected therewith, "under the direction of the Minister" (currently the federal Solicitor General — section 5). Unlike his counterparts in the two provincial forces, however, he is also authorized to "make rules, to be known as standing orders, for the organization, training, discipline, efficiency, administration and good government of the force". But his authority is expressly stated to be subject to the provisions of the Act and regulations made thereunder by the Governor in Council (subsection 21(2)). Presumably, since the scope of standing orders can be said to be concerned with the control and management of the force, the exercise of the Commissioner's authority in this regard is also subject to the direction of the Minister.

The Commissioner of the O.P.P. has the "general control and administration" of the force and its employees, "(s)ubject to the direction of the Ontario Police Commission as approved by the Solicitor General" (R.S.O. 1980, c. 381, s. 43(2)). In Québec, while all the personnel of the S.Q. are "under the orders of the Director General" (section 52), the force as a whole is "under the authority of the Attorney-General" (section 39). While the Director General has no power to make standing orders comparable to that of the Commissioner of the R.C.M.P., the government is required to receive and consider (but not necessarily to accept) his recommendations before exercising its right to pass certain regulations relating to the force, provided that the Director General's recommendations are submitted within such time limit as the Government may fix (ss. 57 to 57.2, R.S.Q. 1977, c. P-13, s. 57, as am. by S.Q. 1979, c. 67, s. 26).

Both the Commissioner of the O.P.P. and the Director General of the S.Q. have authority to conduct inquiries into the conduct of members of their

forces, and for this purpose have extensive powers under their provinces' respective *Inquiries Act* (Ontario *Police Act*, R.S.O. 1980, c. 381, s. 43(3); Québec *Police Act*, R.S.Q. 1977, c. P-13, s. 54). The Commissioner of the R.C.M.P. does not have comparable authority with respect to members of that force, and like his senior officers, may only initiate such an inquiry when he suspects that a service offence has been committed (ss. 30-32).

In 1966 an attempt was made to designate the Commissioner of the R.C.M.P. as a deputy head of a department, for the purposes of the *Civil Service Act*, S.C. 1960-61, c. 57, and an order in council was passed ostensibly for this purpose (SOR/66-11, *Canada Gazette*, Part II, January 12, 1966, p. 14). This designation, however, appears to have been flawed, and therefore could not have had the intended effect. In order for the Commissioner to be designated as the deputy head of the R.C.M.P. as a department, for the purposes of the *Civil Service Act*, the R.C.M.P. had first to be designated as a department for the purposes of that Act (see paragraphs 2(1)(*g*) and (*h*) of the *Civil Service Act*). In the order in council, however, the R.C.M.P. was designated as a department, not for the purposes of the *Civil Service Act*, but for the purposes of the *Financial Administration Act* (R.S.C. 1952, c. 116). Since the R.C.M.P. had not been designated as a department for the purposes of the *Civil Service Act*, the purported designation of the Commissioner or its deputy head for the purposes of that Act cannot have had legal effect. It seems, therefore, that despite rumour to the contrary, the Commissioner of the R.C.M.P. does not have legal status as a deputy head of department. As far as this author has been able to ascertain, the Commissioner's counterparts in the O.P.P. and S.Q. do not have the status either.

The status of the head of the third provincial police force in Canada, the Newfoundland Constabulary Force, has already been considered in the discussion of that force above (see pp. 79-80). Here it is sufficient merely to point out that the chief of police of this force has a much more limited status than his counterparts in the R.C.M.P., the O.P.P. and the S.Q. He has no judicial status, as they do, nor does he have the considerable authority to conduct inquiries, which is possessed by the heads of the O.P.P. and the S.Q. Furthermore, his subordination to the Minister is expressed in even more emphatic terms than is theirs. While they are under the "direction" or "authority" of higher authorities, he is "at all times subject to the control, orders and authority of, the Minister" (*Constabulary Act*, R.S.N. 1970, c. 58, s. 9).

In British Columbia, the divisional commander of the R.C.M.P., when the R.C.M.P. is performing contract provincial policing pursuant to an agreement, is deemed to be the commissioner of the provincial police force. Technically, therefore, this division of the R.C.M.P. constitutes a fourth provincial police force in Canada. The status of R.C.M.P. members while serving in this capacity in British Columbia, and of the divisional commander in particular, however, has already been discussed at some length earlier in this Chapter (see pp. 70-71), and requires no further comment here.

2. The *Criminal Code*

In addition to the status police derive from the statutes under which they are appointed, they almost always derive status as "peace officers" under the *Criminal Code*. The likelihood of a police officer being recognized as having status as a peace officer under the *Criminal Code* is directly related to his prescribed duties under the statute pursuant to which he is appointed. Broadly speaking, the more extensive his prescribed duties, and the more closely they are related to the "preservation and maintenance of the public peace", the greater is the likelihood that he will be recognized as having the status of peace officer for the purposes of the *Criminal Code*.

In this context, the manner in which a policeman's duties are defined is of considerable importance. In most provinces, the duties of the police are fixed by statutory provisions. In some police legislation, however, police duties are not fixed by statutory provision, but are left to be defined by particular persons or bodies. The Saskatchewan *Police Act*, for instance, effectively allows the board or council that appoints municipal police officers to define their duties, since the duties spelled out for a member of a municipal police force by the section are declared to be his "(u)nless otherwise indicated in his appointment" (R.S.S. 1978, c. P-15, s. 37(3)). Similarly, most of the duties of members of the Newfoundland Constabulary are those assigned "from time to time" by the Minister or "prescribed by the Lieutenant-Governor in Council or the Minister" (*Constabulary Act*, R.S.N. 1970, c. 58, s. 13). In Nova Scotia, the Attorney General has authority to direct that the duties of municipal officers shall be other than those specified in the *Police Act* (S.N.S. 1974, c. 9, s. 16(1)). In Prince Edward Island, this power is accorded not only to the Minister of Justice, but also to the council or board that has responsibility for the force (*Police Act*, S.P.E.I. 1977, c. 28, s. 19(1)). In Québec, councils have a similar power to define the duties of policemen (*Police Act*, R.S.Q. 1977, c. P-13, s. 65).

The seemingly circuitous process of reasoning by which the courts determine whether someone is a "peace officer" for purposes of the *Criminal Code* is further confounded by recent judicial utterances to the effect that the extent of the duties of such a "peace officer" *should* not be defined. In *R.* v. *Dietrich* (1978), 39 C.C.C. (2d) 361, Rae J. of the British Columbia Supreme Court was called upon to decide whether a policeman was, in the circumstances of the case, a "peace officer . . . engaged in the execution of his duty" for the purposes of a charge under paragraph 246(2)*(a)* of the *Criminal Code* (assaulting a peace officer). In his judgment he observed that:

> Having regard to the concern of the law to which I refer, the duty of a peace officer extends beyond simply the apprehension of criminals, the detection and prevention of crime and the preservation of the peace. It is neither necessary nor desirable to attempt to say in general terms how far that duty extends. (p. 364)

The precise definition of peace-officer status under the *Criminal Code* seems thus to have become a somewhat esoteric exercise in judicial revelation. The only consolation for the police in this regard is that over the years the courts in Canada appear to have shown a marked tendency towards giving them the benefit of any doubt.[72]

Peace-officer status under the *Criminal Code* is, of course, of enormous consequence to the police, since it carries with it access to substantial discretionary powers in respect of law enforcement and the maintenance of order. By subsection 27(2) of the federal *Interpretation Act* (R.S.C. 1970, c. I-23), these powers are extended to the enforcement of offences under other federal legislation. The discretionary nature of such powers has long been recognized by the courts, although rarely explicitly: see e.g., *Fortin* v. *La Reine*, [1965] C.S. 168. What is not so clear, however, is the relationship between these discretionary powers and the duties that police are accorded under provincial police legislation, and the implications of this relationship for the control and accountability of the police. This difficult issue will be the subject of discussion in the following Chapter. It will be sufficient meanwhile to reiterate here that it is because police have the duties that they have (as spelled out in police legislation) that they are recognized as peace officers for the purposes of the *Criminal Code*, and enjoy all the powers, protection and privileges provided for in that statute. This relationship of status to duty has been recognized as a fundamental aspect of the common-law office of constable for centuries. Thus, Hale, having reviewed the common-law powers of constables and the special protection offered them by the common law, concluded:

> the reason of all this is, because he is *ex officio* a conservator of the peace, and is not only permitted but by law injoined to take a felon, and if he omits his duty herein, he is indictable and subject to a fine and imprisonment. (1778: 91)

Similarly, Wilson, writing in Toronto in 1859, reflected on the matter in the following terms:

> As the duties of the constable are of that nature, that when he acts he must do so promptly and vigorously, with little or no time for much reflection, and none in many cases for getting advice; and as he cannot be expected to know all the law of arrests, and other difficult matters pertaining to his office, it is but right that he should be protected against whatever vexatious proceedings may be taken against him, to the utmost extent of what is reasonable; for it is much better the peace officer should be protected who is acting *bona fide* for the benefit of the public, from the consequences of an occasional and unwitting wrong; and certainly that he should not be amenable for the wrong of another, than that he should be deterred from arresting the criminals and offenders against the peace of society. It is for this purpose that statutes have been passed. (1859: 60)

While such a justification might not receive universal assent today insofar as it appears to condone police ignorance of their authority, the proposition that the powers and protection enjoyed by the police must be justified in terms of the extent and nature of their duties is one with which few would disagree. Inadequate training and knowledge of their authority has historically been a persistent problem associated with the police. It led Blackstone to comment

that "of the extent of which powers, considering what manner of men are for the most part put into these offices, it is perhaps very well that they are generally kept in ignorance" (1876: Vol. I, p. 318). Such an approach can hardly be regarded as acceptable in Canada in the 1980s.

The fact that police in Canada derive their most significant status from the federal *Criminal Code* rather than from the statutes under which they are appointed raises some difficult questions about the limits of constitutional authority to define their status. In particular, it raises a question about the boundaries between the exclusive power of the federal Parliament to legislate in relation to criminal law and procedure on the one hand, and the exclusive power of the provincial legislatures to legislate in relation to the administration of justice on the other. That the latter power includes the power to legislate in relation to the administration of criminal justice, is not seriously questioned: see e.g., *Di Iorio and Fontaine* v. *Warden of the Common Jail of the City of Montréal*, [1978] 1 S.C.R. 152, and *Attorney General of Quebec and Keable* v. *Attorney General of Canada*, [1979] 1 S.C.R. 218. Nor does it seem to be seriously questioned, although it has never been definitively decided, whether the federal Parliament has the right to establish a federal police force such as the R.C.M.P. for the enforcement of criminal and other federal laws: see e.g., *Re White*, *White* v. *Regem* (1954), 12 W.W.R. (N.S.) 315 (B.C. C.A.), *Proprietary Articles Trade Association* v. *Attorney General for Canada*, [1931] A.C. 310 (P.C.), and the *Keable* case. This explains the curious anomaly that despite the fact that constitutional authority for the enforcement of criminal law is recognized as belonging to the provinces, by far the largest police force in the country is a federal force established under federal legislation.

What is not so clear, however, is where the boundary lies between federal and provincial authority to define the status of the police. Neither is it clear who shall be recognized as having that status. Present legislation, in which the limits of "peace officer" status for the purposes of criminal-law enforcement are defined in section 2 of the *Criminal Code*, seems to be justified on the basis that federal legislative authority of this kind is necessarily incidental to the federal authority to legislate in relation to the criminal law and criminal procedure (*B.N.A. Act*, s. 91, para. 27), even though the power to legislate in relation to the administration of justice (including the enforcement of the criminal law) has been recognized as falling within exclusive provincial competence (*B.N.A. Act*, s. 92, para. 14). Such overlap is justified through the doctrine of "paramountcy", which establishes that where a federal ancillary legislative power co-exists with an exclusive provincial head of legislative competence over the same subject matter (in this case, the legal status of police), the federal legislation will "occupy the field" and prevail over any provincial legislation in the area insofar as such provincial legislation conflicts with it. So long as federal legislation continues to occupy the field, conflicting provincial legislation remains "inoperative", but not constitutionally invalid.

Should the federal legislation be repealed, or modified so that it no longer conflicts with provincial legislation, the field once again becomes open, and provincial legislation in relation to it becomes operative again.[73]

Just how far federal legislation defining the legal status of provincially-appointed police officers can be justified as legislation that is legitimately ancillary to the federal legislative power in relation to criminal law and procedure, without unacceptably encroaching on the provincial legislative power in relation to the administration of justice, remains unclear. That there must be some limits becomes clear when one contemplates the possibility of a *Criminal Code* amendment providing that only members of the R.C.M.P. are "peace officers" for the purposes of the *Code*. Such an amendment would be politically unthinkable and probably constitutionally invalid, since it would effectively drain provincial legislative competence in relation to any significant criminal-law enforcement. The question, as it relates to the definition of "peace officer" status, has never been placed squarely before the courts. A substantially similar question, relating to the constitutional legislative power to define the status of "prosecutor" for the purpose of the *Criminal Code* was, however, raised in the recent case of *R.* v. *Hauser*, [1979] 1 S.C.R. 984. But the Supreme Court of Canada held that the issue discussed here did not actually arise in that case, since the case involved drug legislation that relied on the "peace, order and good government" clause, rather than the federal criminal-law power, for its constitutional validity. As a result, the question of how the legislative authority for defining the legal status of the police in relation to the enforcement of the criminal law is shared between the federal Parliament and provincial legislatures remains unclear. Since criminal-law enforcement constitutes such a significant part of the authority of the police, this question is of considerable significance. Although it does not affect the right of provincial legislatures to define the status of the police in relation to the enforcement of provincial or municipal laws, it does have significance for any provincial provisions that purport to give provincially-appointed police officers status to enforce criminal laws (see e.g., subsection 4(2) of the Manitoba *Provincial Police Act*, R.S.M. 1970, c. P150). It would seem that insofar as such provisions conflict with the *Criminal Code* definitions of "peace officer", "public officer", etc., they are inoperative.[74] This is significant in terms of its implications for control and accountability of the police (see Grant, 1980).

Every officer of the R.C.M.P. is also a "public officer" for the purposes of the *Criminal Code* (section 2, "public officer"). There are cases that suggest that other police officers may also have this status: see e.g., *R.* v. *Cartier*, *R.* v. *Libert* (1978), 43 C.C.C. (2d) 553 (Qué. S.C.) and cases cited therein. However, since almost all police officers are recognized as peace officers for the purposes of the *Criminal Code*, the addition of the status of "public officer" is not very significant: "public officers" have no powers, privileges, protections, etc., which "peace officers" do not also enjoy.

3. Other Legislation

Police officers also derive status from the provisions of a host of other federal and provincial statutes. They may have the status of game wardens and game guardians, conservation and wildlife officers, fisheries, liquor and motor vehicle inspectors, fire prevention officers and park wardens, etc. Statutory provisions for these occupations are prolific in Canadian legislation and apparently no comprehensive inventory of them has ever been drawn up. Such additional status for police officers is important, in that it usually carries with it powers that would not otherwise be available to police officers. But it is relatively insignificant when compared to the status of "constable" and "peace officer", which most police personnel enjoy.

More important, in terms of the accountability of the police, is the status of "public officer". This status is derived from statutes that impose limitations on civil actions against persons performing statutory duties: see e.g., *Kellie* v. *City of Calgary and Morgan and Maley (No. 2)* (1950), 1 W.W.R. (N.S.) 691 (Alta. S.C., App. Div.); *Koshurba* v. *Rural Municipality of North Kildonan and Popiel* (1965), 53 W.W.R. (N.S.) 380 (Man. C.A.); and *Magrum* v. *McDougall, R.* v. *Magrum*, [1944] 3 W.W.R. 486 (Alta. S.C., App. Div.). Because they effectively limit the liability of police officers for wrongful acts, the statutory limitations are included in the Appendix (p. 133) to this paper. These provisions have been the cause of some concern. They may compel a victim of police wrongdoing to choose between seeking a remedy through the civil courts or seeking redress through disciplinary procedures established under police statutes. Although both remedies are available to a complainant, police disciplinary proceedings will frequently not be pursued when civil or criminal proceedings are underway. If, however, a complainant waits until a police force has completed its investigation, he may very well find that any civil remedies he had against the offending officer have been statute-barred by the provisions of these Acts.

E. The Common Law

The establishment of police forces in Canada is now regulated entirely by legislation, and therefore the common-law status of the police is preserved only to the extent that it has not been abrogated or altered by statutory provisions. However, the common-law status of "constable" and "peace officer", with statutory modifications, remains the basis of the legal status of the police in most jurisdictions today. While twentieth-century Canadian jurisprudence relating to this traditional common-law status will be reviewed

in the next Chapter, one status which the courts have created for the police during this century, and which has been of considerable significance to them, must be mentioned here. This is the status of a "person in authority".

Ever since it was first given clear expression by the Judicial Committee of the Privy Council in England in *Ibrahim* v. *The King*, [1914] A.C. 599, the so-called rule of "voluntariness" with respect to pre-trial confessions of an accused person has been adopted by Canadian courts. The rule of voluntariness, as originally formulated, provided that no pre-trial confession of an accused person should be admitted as evidence against him in court unless it was first proved to have been voluntarily made; that is, not induced by any hope of advantage or fear of prejudice exercised or held out by "a person in authority". This rule is of considerable importance for the police and is now applied by Canadian courts to all pre-trial statements of an accused person, regardless of whether the statements are technically "confessions" or not: *Piché* v. *The Queen*, [1971] S.C.R. 23. A police officer acting in his official capacity in the investigation of offences has always been regarded by the courts as having the status of "a person in authority" for the purposes of the rule.

CHAPTER FOUR

Some Implications of the Modern Legal Status of the Police

In this Chapter we shall examine some of the implications of the legal status of the police that relate to their external and internal accountability. Specifically, we shall consider the implications of their legal status for: (1) the external control and governance of the police; (2) the liability of the police and their governing authorities for police wrongdoing; and (3) the relationship between the head of a police force and the other members of the force. Central to the modern debate concerning these important issues, however, is a concept that has been described by one authority on the subject as "a novel and surprising thesis, which is sometimes now to be heard intoned as if it were a thing of antiquity with its roots alongside Magna Carta" (Marshall, 1965: 33). The concept to which Marshall referred is that of the "independence of the police", and it is one that, as we shall see, has permeated judicial thinking about the status of the police in Canada for over one hundred years. It is in the context of this concept, therefore, that the three aspects of the accountability of the police will be considered.

A. The Concept of Police Independence

> The Chief Constable is accountable to the Board for the overall policy of the force and the level and quality of service provided to the community. It is important to stress, however, that day-to-day professional policing decisions are matters that are reserved to the force itself. The authority of the individual constable to investigate crime, to arrest suspects and to lay informations before a justice of the peace comes from the common law and the *Criminal Code* and must not be interfered with by any political or administrative person or body. Overall policies, objectives and goals, however are matters that properly belong to civilian authority and police boards have the duty to see that the force operates within established policy and has the right to hold the Chief Constable accountable for these matters. (British Columbia Police Commission, 1980: 13)

These words, quoted from a handbook prepared by the provincial Police Commission for the benefit of members of municipal police boards in British Columbia, represent a concise and accurate summary of the notion of police independence as it is commonly understood today. The notion, however, is one whose roots can be traced in judicial utterances in Canada for over one hundred years. It has been the subject of judicial, academic and political debate in this and other common-law countries for most of this century. It is only recently, however, that its content and implications have been thoroughly examined, rather than simply pronounced. Legal commentators in England (Marshall, 1960, 1965, 1973 and 1978; Gillance and Khan, 1975; Plehwe, 1974; Keith-Lucas, 1960; Chester, 1960), Australia (Milte and Weber, 1977; Waller, 1980; Haag, 1980; Plehwe, 1973; Wettenhall, 1977; Whitrod, 1976), Scotland (Mitchell, 1962), New Zealand (Cull, 1975) and, to a lesser extent, the United States of America (Robinson, 1975; Goldstein, 1977) have considered the concept of police independence as it applies to those countries. Royal Commissions in England and Australia (United Kingdom, Royal Commission ... 1928, 1962 and 1981a and b; South Australia, Royal Commission ... 1971 and 1978) have deliberated on the subject and generally endorsed it. The application of the concept of police independence in Canada, however, has not been the subject of much systematic inquiry, although it has not been totally neglected either by academic writers (e.g., McDougall 1971a and b; Tardif, 1974; Sharman, 1977; Edwards, 1970 and 1980; Ouellette, 1978; Grosman, 1975; Gregory, 1979) or by official bodies (e.g., Saskatchewan Police Commission, 1981; Ontario, Royal Commission ... 1977; Ontario, Waterloo Region Review Commission, 1978 and 1979; Ontario Police Commission, 1981; Alberta, Law Enforcement Division ... 1981).

The judicial exposition of the notion of police independence in Canada has been particularly influenced by two English cases and one Australian case. As developed in Canadian jurisprudence, however, the concept finds its roots in decisions of the American courts during the mid-nineteenth century relating to actions for damages against municipal corporations for the wrongful acts of municipal police officers. The first reported case of this kind in English Canada appears to be that of *Wishart* v. *City of Brandon* (1887), 4 Man. R. 453 (Q.B.). In that case, the plaintiff sued the defendant corporation for assault and false imprisonment by a member of the city's police force. The arrest that gave rise to the suit was purportedly made pursuant to a city by-law, but its unlawfulness was agreed upon by the parties. The question that had to be decided, therefore, was whether the city could be held vicariously liable for the wrongful act of one of its police officers. In order for the city to be found liable, the court had to find that the police officer was the "servant or agent" of the city, in the technical sense in which those terms are used in the law relating to vicarious liability.

Taylor J. held that the city was not liable for the acts of the police officer in this case. At the outset of his reasons for judgment, he commented that "(n)o case can be found in England or in Ontario in which such an action as the

present has been brought against a municipal corporation" (p. 455). He also noted, however, that "(t)he question raised in this case has frequently come before the courts of the United States, and there the weight of authority is in favour of the non liability of the corporation" (p. 456). He added that:

> The reason given for holding the corporation not liable is, that though a constable may be appointed by the corporation, yet in discharging his duty he is acting not in the interest of the corporation, but of the public at large. (p. 457)

In support of this proposition, the judge cited the following words of Chief Justice Bigelow in *Hafford* v. *City of New Bedford* (1860), 82 Mass. (16 Gray) 297:

> Where a municipal corporation elects or appoints an officer, in obedience to an act of the legislature, to perform a public service, in which the city or town has no particular interest, and from which it derives no special benefit or advantage in its corporate capacity, but which it is bound to see performed in pursuance of a duty imposed by law for the general welfare of the inhabitants or of the community, such officer cannot be regarded as a servant or agent, for whose negligence or want of skill in the performance of his duties a town or city can be held liable. (p. 302)

He also cited the following comments made in *Maxmilian* v. *City of New York* (1875), 62 N.Y. 160, to the effect that where duties are imposed on a municipal corporation "as one of the political divisions of the State" and are "conferred not for the immediate benefit of the municipality, but as a means to the exercise of the sovereign power for the benefit of all citizens",

> (t)hey are generally to be performed by officers who, though deriving their appointment from the corporation itself, through the nomination of some of its executive agents, by a power devolved thereon as a convenient mode of exercising a function of government, are yet the officers, and hence the servants of the public at large. They have powers and perform duties for the benefit of all the citizens, and are not under the control of the municipality which has no benefit in its corporate capacity from the performance thereof. They are not then the agents or servants of the municipal corporation, but are public officers, agents or servants of the public at large, and the corporation is not responsible for their acts or omissions. (p. 457)

The plaintiff in the *Wishart* case had argued that the principle laid down in the *Maxmilian* case could not apply to the situation in the City of Brandon, because the judge in the *Maxmilian* case had emphasized that the officers there "are not under the control of the municipality", whereas in Brandon the city "has entire control over them" and that "therein lay the difference as to liability". In response to this argument, Taylor J. held that "it is not the absence of control over such a force which relieves a corporation from liability, nor does the having such control render it liable" (p. 458). The essential reason for the non-liability of the corporation, he emphasized, was that the duties constables performed do not "relate to the exercise of corporate powers" and are not "for the peculiar benefit of the corporation in its local or special interest", but are for the general public welfare.

The plaintiff had also sought to distinguish the American cases on the ground that in the *Wishart* case the arrest had purportedly been made pursuant to a city by-law, which was of a purely local nature. Taylor J. also rejected this argument, citing the following remarks by Bigelow C.J. in yet another American case, *Buttrick* v. *City of Lowell* (1861), 83 Mass (1 Allen) 172:

> The authority to enact by-laws is delegated to the city by the sovereign power, and the exercise of the authority gives to such enactments the same force and effect as if they had been passed directly by the legislature. They are public laws of a local and limited operation, designed to secure good order, and to provide for the welfare and comfort of the inhabitants. In their enforcement therefore, police officers act in their public capacity, and not as the agents or servants of the city. (p. 459)

A number of important points need to be made about this decision in the *Wishart* case. First, it should be noted that the principle according to which the case was decided was not one which was alleged to apply especially to constables or police officers. Rather, it was a general principle of municipal non-liability which applied to all municipal employees who performed statutory duties which were not for the "peculiar benefit of the corporation in its local or special interest". Indeed, the two cases on which Taylor J. relied most heavily for his reasons for judgment (*Hafford* v. *City of New Bedford* and *Maxmilian* v. *City of New York*) involved torts committed by members of a city fire department and of an ambulance service respectively, and not police officers. Secondly, and because of this first aspect of the case, there was no suggestion made in the case that the non-liability of the corporation had any particular connection with the traditional common-law status of constables. In fact, the historical status of constables was not referred to at all in the reasons for judgment. And thirdly, there was no suggestion in the case that the decision as to vicarious liability of the corporation for the acts of its constables had anything to do with the constitutional responsibility for controlling or governing them. In fact, on the contrary, Taylor J. specifically denied that the matter of constitutional responsibility for control of the force was a determining factor in deciding whether the municipal corporation should be held vicariously liable for the acts of its police officers. As will become clear, these three points are of considerable importance in assessing the subsequent jurisprudence on this subject in Canada.

A year after the *Wishart* case was decided, a similar case arose in Québec. In *Rousseau* v. *La Corporation de Lévis* (1888), 14 Q.L.R. 376, the Superior Court of Québec, citing virtually the same American cases and texts as Taylor J. in the *Wishart* case, held that the Corporation of Lévis was not liable for the wrongful arrest committed by two of its police officers. During the course of delivering the judgment of the court, however, Casault J. cited nine cases in Québec in which municipal corporations had been held liable for the wrongful acts of their police officers, and distinguished them on the ground that in each of these cases the actions of the constables had been adopted or justified by the corporations themselves, and were therefore to be

considered the acts of the corporations. Casault J. noted that in the case at bar, the Corporation had not adopted the acts of the two police officers as its own acts, and that they had in fact acted contrary not only to the orders of their Chief of Police, but also to the town's police regulations. Two principles thus seem to have motivated the court in the *Rousseau* case: the principle adopted in the *Wishart* case, and the principle that the Corporation could not be held liable if it had not adopted the acts of the officers as its own acts. During the course of his judgment, however, the judge made some comments that are particularly relevant in tracing the origins of the notion of police independence.

Having noted that the charter of the town authorized the council to appoint, dismiss and replace constables and policemen, Casault J. commented on the fact that having said that these officers were "under the control of the mayor" (section 76), the statute added that they had "all the rights and privileges vested by law in constables and they shall be subject to all their responsibilities" (section 78). He then cited the duties prescribed for them by the statute, which included the duty to "arrest on view any person in the act of committing an infringement of the laws or by-laws in force of the said city" (section 81), and continued:

> [TRANSLATION]
> The duties of these constables, or policemen, are set forth and prescribed in the statute itself, and they are imposed upon them in the public interest. Under the statute the council is empowered only to provide for the appointment and removal of constables. The service for which they are appointed is public and the City of Lévis can have no special or private interest in it. This alone should make plain that these constables are neither the servants nor the agents of the council. *It has no authority to give them orders or instructions concerning the manner in which they fulfil their functions. They are employed under the authority of the Sovereign rather than by the council itself.* This higher authority has charged the council to appoint the constables to a function which serves the interests of the State rather than those of the council; it has, moreover, expressly defined their duties, even specifying their functions in some detail. (p. 378 — Emphasis added)

Although the emphasized comments do not seem to have been integral to the principles on which the court determined the *Rousseau* case, and must therefore be regarded as *obiter*, their inclusion is significant in tracing the origins of the modern notion of police independence. They directly associate a constitutional principle (concerning the right to control and give orders to the police) with a principle of the law of torts (concerning vicarious liability for torts committed by police officers). As we have noted, this association was expressly eschewed by Taylor J. in the *Wishart* case. In *Rousseau*, the court offered no authority or precedent for the constitutional principle that a municipality that employs a police officer cannot give him instructions or orders with respect to the manner in which he carries out his statutory duties. In this connection it is noteworthy that at the time this decision was rendered, the Québec *Municipal Code* (S.Q. 1870, 34 Vict., c. 68) contained the following provision:

> **1060.** Any constable or police officer may, and must, if he is so required by the head or by any other member of the council, or by the council itself, apprehend or arrest at sight all persons found contravening the provisions of any municipal by-law punishable by fine, if it is so ordered by the by-law, and bring them before any justice of the peace to be dealt with according to law.

Despite this, the *Rousseau* decision clearly represents an important foundation for the modern concept of the constitutional independence of the police in Canada.

In 1895, a relevant case arose in Ontario. In *Kelly* v. *Barton*, *Kelly* v. *Archibald* (1895), 26 O.R. 608 (Ch. D.), the plaintiff sued the City of Toronto for damages for a wrongful arrest made by two of its police officers. There was evidence that the mayor, who was a member of the board of police commissioners, had stated that he had given instructions to the officers concerned "to stop all 'busses on the following Sunday, and that on these instructions the plaintiff and his family were arrested". The mayor had also asked the executive committee of the city council "to protect the police by having a lawyer authorized to defend the action", and the executive committee had accordingly ordered the city solicitor to defend the action on behalf of the officers. The court observed that:

> The plaintiffs must rest their claim upon ratification by the city of the alleged illegal act of the police officers, for these latter are not officers or agents of the corporation, but are independently appointed by the board of police commissioners, as an agency of good government, for the benefit of the municipality. (p. 623)

The court then stated its reasons for dismissing the action against the city in the following terms:

> These officers were acting in assumed vindication of the city by-laws, and it may be under the direction of the mayor who was also one of the board of police commissioners; but there is nothing to shew any adoption of the act of the officers by the city council, so as to fix the corporation with the consequences of that act. As the mayor directed and the officers acted, the executive committee may have been willing to undertake the expense of litigation (whether legitimately or not is not now under consideration), but something more is needed to shew ratification of the transaction as a whole. (*Ibid.*)

At no point in his judgment did the judge offer the slightest suggestion that the act of the mayor in issuing instructions to the police officers concerning the enforcement of the by-law in question could be considered in any way illegal or improper.

Six years later, another case arose in London, Ontario. In *Winterbottom* v. *Board of Commissioners of Police of the City of London* (1901), 1 O.L.R. 549 (Ch. D.), the plaintiff had been injured in an accident involving a police patrol wagon. She sued, not the city, but the statutory board of police commissioners, for damages. In a lengthy and instructive judgment, Robertson J. held that the defendants were not liable for the negligence of the driver

of the patrol wagon. Three factors in the case were singled out as justifying this decision, in a case that Robertson J., noted was "unique, so far as I can find, in England or Canada" (p. 556). First, he noted that

> although they, the policemen or constables, hold their office at the pleasure of the board, that does not, in my opinion, constitute them servants of the board of police commissioners; so that the doctrine of *respondeat superior* is not applicable. The policemen have a duty to perform as peace officers, and to exercise which, like any other constable, they are particularly appointed. (pp. 554-555)

In support of this proposition, he cited the *Wishart* case, and the American texts and cases cited therein. Robertson J. concluded on this point that:

> "The duties of policemen, like all other constables, are of a public nature," and their appointment by the board of commissioners is required by the Legislature as a convenient mode of exercising a function of government. (p. 558)

Robertson J.'s second point was that:

> Besides all this, the board is not their paymasters; the city provides the funds to pay them, over which the board has no control whatever. (p. 558)

As a result of this, he observed,

> . . . there are no funds out of which the police commissioners, who are appointed by statute, and who are compelled by law to perform the duties appertaining to their offices, just as a Judge is, can pay any damages or costs. (p. 560)

Finally, it was argued that since the board was not compelled by statute to establish a patrol-wagon system, but had done so voluntarily on their own initiative, they should be held liable for the negligence of those who operated the system. In support of this argument, the plaintiff cited the case of *Hesketh* v. *City of Toronto* (1898), 25 O.A.R. 449. In that case the city had been held liable for the negligence of firemen in the performance of their duties pursuant to a by-law of the city whereby the city had voluntarily (and not pursuant to any statutory duty) established a fire department. Robertson J. distinguished this case by pointing out that "(t)he creation of a fire department is wholly permissive — is not compulsory as is the creation of a police force" (p. 561). He concluded that "(t)he fact of the board having established a patrol waggon for the better carrying out of the duties of the policemen can make no difference" (p. 560). Throughout his judgment, Robertson J. made no comment about the right, or otherwise, of the board of police commissioners to control or govern the members of the police force.

A year later, in *McCleave* v. *City of Moncton* (1902), 32 S.C.R. 106, the Supreme Court of Canada held that the defendant city was not liable for an illegal search and seizure committed by one of its police officers. In an extremely short judgment delivered orally by the Chief Justice, the court relied on the decision of the Supreme Court of Massachusetts in *Buttrick* v. *City of Lowell* (as Taylor J. had done in the *Wishart* case), quoting verbatim almost the whole of the short judgment of Bigelow C.J. in that case. The Chief Justice also cited with approval however, the following passage from Dillon on *Municipal Corporations* (4th ed.):

> When it is sought to render a municipal corporation liable for the act of servants or agents, a cardinal inquiry is, whether they are the servants or agents of the corporation.... If ... they are elected or appointed by the corporation in obedience to a statute, to perform a public service, not peculiarly local, for the reason that this mode of selection has been deemed expedient by the legislature in the distribution of the powers of government, *if they are independent of the corporation as to the tenure of their office and as to the manner of discharging their duties*, they are not to be regarded as servants or agents of the corporation for whose acts or negligence it is impliedly liable, but as public or state officers with such powers and duties as the state confers upon them, and the doctrine of "*respondeat superior*" is not applicable. (p. 109 — Emphasis added)

The Chief Justice concluded his reasons for judgment in the *McCleave* case by stating that:

> I quite agree upon the question of fact with the court below that Belyea held his appointment from the corporation for the purpose of administering the general law of the land, and that the wrong complained of in this case was not committed by him while in the exercise of a duty of a corporate nature which was imposed upon him by the direction or authority of the corporation merely. (pp. 109-110)

He added that this decision, based on the English common law, could not be considered binding in any case arising in the province of Québec, where "such matters are governed wholly by the provisions of the Civil Code". Although the *Rousseau* case, in which Casault J. had justified his decision in terms of both the common law of England and the civil law of France, was cited in argument in *McCleave*, the Supreme Court of Canada obviously was not prepared to endorse Casault J.'s decision that such cases were properly governed by the common law, and not the civil law in Québec.

While the issue of control over the police force does not seem to have been a determining factor in the *McCleave* decision, the reference to Dillon's statement that a municipality will not be liable for the actions of its appointees "if they are independent of the corporation as to the tenure of their office and as to the manner of discharging their duties" raises the possibility that this was one of the issues considered by the court in rendering its decision, even though, as the *Wishart* case shows, such a decision could be reached without consideration of this issue. In this connection, it is worth noting the provisions of the *City of Moncton Incorporation Act* (S.N.B. 1890, 53 Vict., c. 60) respecting the police, which were in force at the time. Section 36 of the Act provided for the annual appointment of officers of the city (including policemen and constables) by the city council, and provided that the council also had power to

> remove or displace any of the said officers and appoint others in their stead, and to impose penalties for the non-performance of duties or the misdoings of such officers ... and to define their duties and their respective terms of office.

While it might be argued that constables appointed pursuant to this provision were "independent of the corporation ... as to the manner of discharging their duties", it could certainly not be said that they enjoyed such independence "as

to the tenure of their office". In the result, the precise relevance of the issue of control over the police to the decision of the Supreme Court in the *McCleave* case remains somewhat unclear.

The fact that the Supreme Court of Canada has pronounced on the issue of municipal liability for the torts of policemen does not seem to have put the matter to rest. Subsequently, there have been numerous cases reported, especially in Québec,[75] but also in Alberta,[76] Manitoba,[77] Ontario[78] and Saskatchewan,[79] in which the courts of those provinces, as well as the Supreme Court itself,[80] have been called upon to consider and apply the principles enunciated in these early cases. Cases arising in Québec extended the principle by holding that neither the provincial Attorney General nor the Crown in right of the province were liable for the torts of municipal police officers in the exercise of their public duties to enforce the law (see *Allain* v. *Procureur Général de la Province de Québec*, [1971] C.S. 407), or for the torts of members of the provincial police force acting in this capacity (*Fortin* v. *La Reine*, [1965] C.S. 168).[81] The Federal Court applied the same principle in *Schulze* v. *The Queen* (1974), 17 C.C.C. (2d) 241 (F.C., T.D.) to hold that municipal police officers could not be considered agents of the Crown in right of Canada for the purpose of rendering the latter liable for their negligence in the exercise of their public duties to enforce the criminal law, prevent crimes and apprehend offenders.

These cases seemed to establish beyond doubt that none of the three levels of government, nor a municipal police board or commission, are liable at common law for the torts that police officers commit while exercising their public duties as "peace officers", unless in some way they can be said to have adopted, or approved of, the conduct in question, either by prior authorization or subsequent ratification (see, in particular, *Fortin* v. *La Reine*, [1965] C.S. 168 at 176). Such authorization or ratification may be either expressed or implied from the conduct of the government concerned (see, in particular, *Cité de Montréal* v. *Plante* (1922), 34 B.R. 137 at 145 — subsequently approved by the Supreme Court of Canada in *Hébert* v. *Cité de Thetford-Mines*, [1932] S.C.R. 424 at 430). The basis for this non-liability is the status of a constable as a "peace officer" when performing his public duties with respect to the enforcement of the law and the preservation of the peace. When performing such duties, the constable acts not as the servant or agent of the municipality, board or government that appoints him, but as a public officer whose duties are owed to the public at large.

The whole of this line of jurisprudence, however, has been put in doubt by the decision of the Supreme Court of Canada in *Chartier* v. *Attorney General of Québec*, [1979] 2 S.C.R. 474. In this case, the provincial Attorney General was held liable for the torts committed by members of the Sûreté du Québec in the execution of their public duties. The court did not explain its

apparent departure from the principles of the earlier cases, perhaps because the province did not contest its liability on such grounds (see pp. 500-501 of the judgment).

None of these cases, however, determines the implications of the constitutional status of the police in terms of their liability to receive direction of any kind with respect to the performance of their duties. While most of these cases have little or nothing to say on this question, two of them are of particular interest in this regard. In *Bowles* v. *City of Winnipeg*, [1919] 1 W.W.R. 198 (Man. K.B.), the question of the independence of the police from control arose incidentally. In that case, the husband and father of the plaintiffs had been killed in an accident involving an ambulance that had been operated by the board of commissioners of police for the city, and driven by one of the city's policemen. The defendants were the city, the board, and the individual members of the board. The court held that the driver of the ambulance (named Fogg) was not the servant of the city because he was "not employed by the city, neither was he bound to obey any orders emanating from the city, nor had it any power to discharge him" (p. 205). Turning to the question of the liability of the board, however, Mathers C.J.K.B. noted that "(t)he city's police force must be appointed, managed and controlled by commissioners of police" (p. 208). Nevertheless, he held that the driving of the ambulance by Fogg was an act performed by him in the execution of his public duty as a police officer, and was not an act performed for special benefit of the board; for this reason, the board could not be held liable (pp. 213-214). He also noted, however, that Fogg had claimed to be driving the ambulance in conformity with general orders relating to the use of patrol and ambulance vehicles "issued by the chief of police upon his own responsibility". Mathers C.J.K.B. held that, at the time of the accident, Fogg was "acting pursuant to the orders of the chief of police" and was "under the immediate control of a sergeant of police who occupied a seat beside him and to whose orders he was bound to conform" (p. 215). He noted that under the provisions of the *Winnipeg Charter* constables of the police force were required to "obey all lawful directions, and to be subject to the government of the Chief of Police" (S.M. 1902, c. 77, s. 866). He also remarked upon the fact that "(t)here is no evidence that [the orders of the Chief of Police] were ever laid before the board or that the board was aware of their existence" (p. 215). For this reason, the board could not be said to have adopted the chief's orders, thereby incurring liability for Fogg's tort.

The fact that the court found that Fogg, in driving the police ambulance, was "discharging his public duty as a policeman" (p. 214), and that he was "acting pursuant to the orders of the chief of police" and was "bound to conform" to the orders of the police sergeant sitting next to him, is revealing in that it clearly indicates that the court recognized that a constable could be subject to orders in the performance of his public duties as a policeman. The orders of the chief of police involved in this case contained instructions to the effect that in emergency situations police vehicles could be driven in excess of

the speed limit, and for this reason they were said by the court to be beyond the Chief's authority. But the court seemed to be in no doubt that orders by the Chief that did not contain such instructions to break the law would not have been beyond the Chief's authority, and that the orders could legitimately be concerned with the manner in which constables should exercise their public duties as policemen. The case thus seems to suggest that where constables are required by statute to "obey all lawful directions, and be subject to the government of" a particular person or body, such directions will only be considered unlawful if they specifically involve instructions to break the law. It also suggests that such directions may lawfully encompass the manner in which constables shall perform their public duties as policemen. In *Buttrick* v. *City of Lowell*, which was cited with approval in almost all of these early cases on vicarious liability for police wrongdoing, such public duties were said by Chief Justice Bigelow to include "the detection and arrest of offenders, the preservation of the public peace, the enforcement of the laws, and other similar powers and duties with which police officers ... are intrusted" (83 Mass. (1 Allen) 172 at 173-174).

The *Bowles* case, like the *Wishart* case, seems to suggest that the constitutional position of the police (in terms of their liability to receive and duty to obey orders, instructions and directions from others) is an issue not determined by the principles that govern whether or not anyone who may or may not give such orders can be held vicariously liable in damages for the torts of the police. As with all the other cases cited, however, the observations of the court on this matter in the *Bowles* case must be regarded as *obiter dicta*, since the court was not required to decide the constitutional position of the police, but only the question of vicarious liability of others for police misconduct.

In *Compagnie Tricot Somerset Inc.* v. *Corporation du Village de Plessisville*, [1957] B.R. 797, a company sued the municipality for damages resulting from the alleged failure of the municipal police force to take appropriate action to prevent illegal behaviour during a labour dispute involving the company and its workers. Striking workers had prevented company officers from entering the company factory, and the company had requested the municipality and [TRANSLATION] "the constables whom it had dispatched to the scene" (p. 798) to put an end to what the court described as "this obstruction to the exercise of its right of access" *(ibid.)*. The municipality, "apparently believing that it was not its role to intervene in this labour dispute, refused to give the order sought by the appellant and awaited by the constables" *(ibid.)*. The court, following earlier jurisprudence already discussed above, held that in preserving order and keeping the peace during such a dispute, the police were exercising public duties that were not owed to the municipality that appointed them, but were for the benefit of the public generally. Accordingly, the municipality could not be held liable for the police action (or inaction) in this case. As a result, the municipal corporation could also not be held liable for having abstained from giving them orders.

[TRANSLATION]
As for the municipal corporation, it cannot be held responsible for not having given the order to intervene against the workers, any more than could the Crown if, officers of the provincial Sûreté having arrived on the scene in the same circumstances, their immediate commanding officer, or the Attorney General, had not wished to give the order asked for by the appellant. (p. 800)

Such language hardly seems compatible with the proposition that any such order, given by the municipality or the Attorney General under such circumstances, would be unlawful. Indeed, one might expect that, had the court felt this to be the case, it would have had no hesitation in saying so. However, nowhere in the reasons for judgment did it even hint at such a proposition.

The cases dealing with vicarious liability for the actions of police officers that have had the most influence on the development of the concept of police independence, however, have not been Canadian, but English and Australian. In 1930, McCardie J. of the King's Bench Division in England decided, in *Fisher* v. *Oldham Corporation*, [1930] 2 K.B. 364, that a municipality could not be held vicariously liable for a false imprisonment committed by its constables. McCardie J. laid great emphasis on the extensive powers of the Home Secretary in England with respect to regulating police forces there as the "central police authority", and on various earlier English cases, (*Mackalley's Case* (1611), 77 E.R. 824 (K.B.); *Coomber* v. *Justices of the County of Berks* (1883), 9 App. Cas. 61 (H.L.); *Stanbury* v. *Exeter Corporation*, [1905] 2 K.B. 838), the Canadian case of *McCleave* v. *City of Moncton* (1902), 32 S.C.R. 106, and the American case of *Buttrick* v. *City of Lowell* (see above p. 104). He relied upon these cases to support the proposition that for the purposes of vicarious responsibility, in performing the "duties of his office" a constable was not properly to be regarded as the servant or agent of the municipality that appointed him. He also, however, cited the following passage from the Australian case of *Enever* v. *The King* (1906), 3 C.L.R. 969 (Aust. H.C.), a judgment that McCardie J. described as "most weighty and most instructive":

> Now, the powers of a constable, *quâ* peace officer, whether conferred by common or statute law, are exercised by him by virtue of his office, and cannot be exercised on the responsibility of any person but himself. ... A constable, therefore, when acting as a peace officer, is not exercising a delegated authority, but an original authority, and the general law of agency has no application. (p. 372)

After citing these cases, McCardie J. continued:

> I may well take an illustration at this point. Suppose that a police officer arrested a man for a serious felony? Suppose, too, that the watch committee of the borough at once passed a resolution directing that the felon should be released? Of what value would such a resolution be? Not only would it be the plain duty of the police officer to disregard the resolution, but it would also be the duty of the chief constable to consider whether an information should not at once be laid against the members of the watch committee for a conspiracy to obstruct the course of criminal justice. (pp. 372-373)

McCardie J. concluded his judgment in *Fisher* v. *Oldham Corporation* with the following observation:

> If the local authorities are to be liable in such a case as this for the acts of the police with respect to felons and misdemeanours, then it would indeed be a serious matter and it would entitle them to demand that they ought to secure a full measure of control over the arrest and prosecution of all offenders. To give any such control would, in my view, involve a grave and most dangerous constitutional change. (pp. 377-378)

This conclusion has been criticized by commentators on two grounds. In the first place, it is argued that the kind of control to which McCardie J. referred is not a pre-condition to a finding of vicarious liability (see e.g., Atiyah, 1967: 75-78), and it does not therefore follow that, if vicarious liability is found to exist, such control must also necessarily exist. Second, it has been pointed out that plenty of evidence exists that such control was in fact frequently exercised by watch committees in England during the nineteenth and early twentieth centuries (see e.g., Nott-Bower, 1926: especially Chapter X; Parris, 1961: 251; Critchley, 1978: 131-133; and *Andrews* v. *Nott Bower*, [1895] 1 Q.B. 888 (C.A.)). To speak of giving such control as a "grave and most dangerous constitutional change", therefore, hardly seems justified by the facts (Marshall, 1965: Chapter 3).

Fisher v. *Oldham Corporation* is generally regarded as the progenitor of the concept of police independence in England, despite the fact that McCardie's observations on the subject of control of the police were clearly *obiter dicta*. The case is not, of course, binding on Canadian courts, which have on at least one occasion rejected the connection that McCardie J. sought to draw between the question of vicarious responsibility of municipalities for police misconduct on the one hand, and the issue of the control of the police on the other. There can be no question, however, that *Fisher* v. *Oldham Corporation* has had great influence on Canadian thinking about the constitutional status of the police. It has been cited with approval on several occasions by Canadian courts,[82] although not for the proposition for which it has become famous, and not, apparently, by the Supreme Court of Canada.

Even more influential on Canadian courts has been the decision of the Judicial Committee of the Privy Council in *Attorney General for New South Wales* v. *Perpetual Trustee Co. (LD.)*, [1955] A.C. 457 (P.C.). This was an action in which the tables were turned, so to speak. The government of New South Wales was attempting to obtain damages for the loss of services of one of its police officers, who had been injured in a collision between a motor vehicle and the tramcar in which he was travelling. In order to succeed, the government had to persuade the court that the police officer was its servant. The Judicial Committee rejected this contention and dismissed the suit. During the course of the reasons for judgment, Viscount Simonds made the following oft-quoted observation:

> . . . there is a fundamental difference between the domestic relation of servant and master and that of the holder of a public office and the State which he is said to serve. The constable falls within the latter category. His authority is original, not delegated, and is exercised at his own discretion by virtue of his office: he is a ministerial officer exercising statutory rights independently of contract. The essential difference is recognized in the fact that his relationship to the Government is not in ordinary parlance described as that of servant and master. (pp. 489-490)

This passage has frequently been cited with approval by Canadian courts including the Supreme Court of Canada.[83] Although this case had nothing to do with the question of the right of police-governing authorities to direct the members of their police forces, the passage just quoted has been cited subsequently to justify the proposition that such right is limited. As Marshall (1965: 44-45) has pointed out, however, such a conclusion cannot reasonably be deduced from the case. He notes that:

> The Privy Council did not dissent from the view expressed by the High Court of Australia that for the purposes of this particular action the service relationship of a constable was not in principle distinguishable from that of a soldier.

He also points out that according to the same principle as that advanced in *Attorney General for New South Wales* v. *Perpetual Trustee Co. (LD.)*, civil servants have also been held not to be "servants" for the purposes of an action for loss of services (*Inland Revenue Commissioners* v. *Hambrook*, [1956] 2 Q.B. 641 (C.A.)). Marshall concludes:

> One may conclude that the New South Wales case, though often quoted in works on police, is of no more relevance to them in the constitutional context than it is to the constitutional position of soldiers or civil servants. No one would think of inferring in the latter cases any general autonomy of action from the absence of a "service" relationship of the kind in question in the New South Wales case. Indeed it was part of the successful argument against the Crown in that case that persons who were not "servants" in the sense under dispute could be subject to the strictest discipline and orders. (1965: 45)

Such reasoning, however, did not dissuade Lord Denning M.R., three years after these words were written, from combining the dicta of *Fisher* v. *Oldham Corporation* and *Attorney General for New South Wales* v. *Perpetual Trustee Co.(LD.)* to form the "authority" for what is undoubtedly the most unambiguous judicial assertion of the concept of the constitutional independence of the police yet to be pronounced.

In *R.* v. *Metropolitan Police Commissioner, Ex parte Blackburn*, [1968] 1 All E.R. 763 (C.A.), a member of the British Parliament took action in the courts, seeking an order of mandamus requiring the Commissioner of the Metropolitan Police Force to enforce the gaming laws. The Commissioner had issued confidential instructions to senior officers of the force, underlying which was a policy decision not to take proceedings against clubs for breach of the gaming laws unless there were complaints of cheating or they had become the haunts of criminals. Blackburn sought mandamus to have this policy decision reversed. During the course of the hearing the Commissioner gave an

undertaking that the confidential instruction would be revoked. Despite this undertaking, and despite the fact that it had serious reservations as to whether mandamus was available in such a case and whether Blackburn had standing to bring such an action, the English Court of Appeal issued lengthy reasons for judgment, during the course of which Lord Denning M.R. made the following, now famous remarks:

> The office of Commissioner of Police within the metropolis dates back to 1829 when Sir Robert Peel introduced his disciplined Force. The commissioner was a justice of the peace specially appointed to administer the police force in the metropolis. His constitutional status has never been defined either by statute or by the courts. It was considered by the Royal Commission on the Police in their report in 1962 (Cmnd. 1728). I have no hesitation, however, in holding that, like every constable in the land, he should be, and is, independent of the executive. He is not subject to the orders of the Secretary of State, save that under the Police Act 1964 the Secretary of State can call on him to give a report, or to retire in the interests of efficiency. I hold it to be the duty of the Commissioner of Police, as it is of every chief constable, to enforce the law of the land. He must take steps so to post his men that crimes may be detected; and that honest citizens may go about their affairs in peace. He must decide whether or not suspected persons are to be prosecuted; and, if need be, bring the prosecution or see that it is brought; but in all these things he is not the servant of anyone, save of the law itself. No Minister of the Crown can tell him that he must, or must not, keep observation on this place or that; or that he must, or must not, prosecute this man or that one. Nor can any police authority tell him so. The responsibility for law enforcement lies on him. He is answerable to the law and to the law alone. That appears sufficiently from *Fisher* v. *Oldham Corpn.*, the Privy Council case of *A.-G. for New South Wales* v. *Perpetual Trustee Co. (Ltd.)*.
>
> Although the chief officers of police are answerable to the law, there are many fields in which they have a discretion with which the law will not interfere. For instance, it is for the Commissioner of Police, or the chief constable, as the case may be, to decide in any particular case whether enquiries should be pursued, or whether an arrest should be made, or a prosecution brought. It must be for him to decide on the disposition of his force and the concentration of his resources on any particular crime or area. No court can or should give him direction on such a matter. He can also make policy decisions and give effect to them, as, for instance, was often done when prosecutions were not brought for attempted suicide; but there are some policy decisions with which, I think, the courts in a case can, if necessary, interfere. Suppose a chief constable were to issue a directive to his men that no person should be prosecuted for stealing any goods less than £100 in value. I should have thought that the court could countermand it. He would be failing in his duty to enforce the law. (p. 769)

The fact that these observations were all *obiter dicta* has not detracted one bit from their impact; as we shall see below, they have received a mixed reception from Canadian courts. They did, however, receive the support of one of his two fellow judges in the case (Salmon L.J.) who asserted that: "Constitutionally it is clearly impermissible for the Home Secretary to issue any order to the police in respect of law enforcement" (p. 771).

The imprecision and apparent ambiguity of Lord Denning's remarks in the *Blackburn* case leave considerable room for doubt as to the extent to which he felt that chief officers of police are constitutionally immune from

political direction with respect to their law enforcement responsibilities. Although certain of his remarks may seem to suggest that a chief of police has exclusive jurisdiction over all matters concerning the enforcement of the law, it is noteworthy that the examples that Lord Denning gave of matters on which a chief constable is not subject to direction from a minister or a police authority all relate to decisions in respect of particular cases. This leaves open the possibility that he did not intend to suggest that general directions as to law enforcement policy (e.g., as to the acceptability of particular methods or techniques such as wire-tapping or entrapment) would be similarly improper if issued by a minister or a governing authority (Marshall, 1978). If Lord Denning's remarks leave some doubts as to the extent of the autonomy of chief constables vis-à-vis their police authorities, however, they leave little doubt as to the ultimate subordination of constables and other members of police forces to the direction and orders of their chief constables in matters of law enforcement. The authority upon which Lord Denning rested his propositions on both these aspects of the legal status of the police with respect to law enforcement, nevertheless remains unclear.

The statement of Viscount Simonds in the *New South Wales* case to the effect that a constable's authority is "original, not delegated, and is exercised at his own discretion by virtue of his office" — to which Lord Denning was presumably referring when he cited the *New South Wales* case in support of his observations in *Blackburn* — is of particular interest in the light of the history of the office of constable (discussed in Chapter One of this paper). Descriptions of the constable's authority as being "original" have a long and respectable history in the literature relating to the office. The suggestion, however, that the constable has *only* original authority, and that this necessarily implies that he is immune to supervision or instructions from others with respect to his duties as a peace officer, runs contrary to the entire history of the office. Bacon, it will be recalled, had spoken of constables as having "original" *and* "subordinate" power (1608: 751-753), while Lambard had distinguished first, between their "ancient and first office" and their "latter made office", and second, between their duty concerning the peace which was "by their own authority", and that which was "under the authority of others" (1583: 10-11). No one reading these early authors could possibly come away with the impression that in the performance of their duties as peace officers, constables were not subject to direction or instructions from others. The fact that they were entitled by the common law to do certain things "by their own authority" was quite clearly not in earlier times regarded as in any way incompatible with their position of subordination to the justices of the peace. Nor, it must be remembered, were these justices of the peace purely judicial officers; rather, they were the embodiment of local government and remained so until well into the nineteenth century. If the concept of police independence propounded by Lord Denning and others is to be justified, therefore, it must seek such justification elsewhere than in the history of the office of constable in English common law. If the original office of constable is put forward as the basis for such a concept, it must also be explained why the chief constable is

immune to instructions from others, but other constables under him are not immune to orders from him and from their superiors in the force. This last point, however, is one to which we shall return shortly. For the moment, our review of Canadian case-law on this subject must be completed.

As we have noted in Chapter Three, the decade of the 1940s in Canada marked the beginning of an era of great reform in Canadian police forces and in the legislation under which they were established. With this reform, the courts quickly found new aspects of the situation of the police, to which the principle that had been developed in the vicarious liability cases could be applied. The drive towards unionization and collective bargaining, which took on serious proportions during this period (McDougall, 1971b), gave rise to the first of these new applications of an old principle. Courts found themselves having to decide whether policemen were "employees" for the purposes of labour relations legislation. Beginning with *Bruton* v. *Regina City Policemen's Association, Local 155*, [1945] 3 D.L.R. 437 (Sask. C.A.), a line of cases developed in which the concept of police as "public officers exercising public duties" was applied usually to exclude police officers from the right to unionize and bargain collectively as "employees". All of the jurisprudence that had been developed in relation to the vicarious liability of municipalities and boards of commissioners — except, of course, the exception arising from prior authorization or subsequent ratification — was duly pressed into service in order to decide these cases, and such cases surfaced in several provinces.[84]

When legislation was enacted to overcome this problem by providing for collective bargaining structures (see Arthurs, 1971), further problems arose concerning the scope of such bargaining and to what extent, if any, it could be allowed to impinge on the police in the performance of their public duties. Again, the principles evolved in the vicarious liability cases were invoked to support the argument that the performance of public duties by the police could not be made the subject of collective bargaining under the rubric of "working conditions". Chiefs of police and their governing authorities, it was argued, were under a public duty to ensure that their forces were efficient and effective in order to be able to fulfil their public duties of law enforcement, preservation of the peace and prevention of crime. Collective agreements could not be allowed to interfere with the fulfilment of these responsibilities (see Downie and Jackson, 1980).[85] These labour relations cases, while they helped to define the relationship between the rank and file and police management, did not contribute much to the jurisprudence on the constitutional independence of the police. In some cases, however, useful references to the issue can be found.

In *R.* v. *Labour Relations Board (N.S.)*, [1951] 4 D.L.R. 227 (N.S. S.C.), the court had to decide whether members of the Dartmouth Police Force were "employees" for the purposes of the Nova Scotia *Trade Union Act*. In holding

that the police were not employees, the court referred to their status as peace officers and the incompatibility of this status with a normal employee-employer relationship. In the course of his reasons, however, Doull J. offered the following comments:

> While policemen are appointed by the town under the terms of the *Towns' Incorporation Act*, 1941 (N.S.), c. 3, they certainly are in some respects employees. They receive their pay from the town, they are required to do certain work within the town such as is not required by the duty of a peace officer to the King, for example, the duty of patrolling and of attending and reporting at the police office are duties which are placed upon them by reason of the fact that the town appoints them and pays them. I find some difficulty in saying that they are not employees in a certain sense.
>
> They are, however, employees of a different kind from the street foreman or the janitor. They have powers which arise from their appointment and not from any delegation of authority from the town. For example, they make arrests. They do not make such arrests as servants or employees of the town, for the town itself has no authority to arrest, and the power cannot come from any delegation, it comes from the Crown as part of the office of constable. (pp. 229-230)

In *Re Metropolitan Toronto Board of Commissioners of Police and Metropolitan Toronto Police Association* (1974), 5 O.R. (2d) 285 (Div. Ct.), the issue was whether the assignment of one or of two men to a patrol car was a "working condition" that was arbitrable as a term of a binding collective agreement between the members of the force and the police board. The board argued that if it were arbitrable, it would interfere with the board's ability to fulfil its statutory responsibility for the policing and maintenance of law and order in the municipality, as well as with the chief's ability to deploy the force's resources in the most effective way. In his reasons for judgment, Henry J. held that the issue was properly embraced within the term "working conditions". He observed:

> There is nothing in the Act that absolves a member of the force from the obligation to obey the lawful directions of the Board, or of his superior officer and there is nothing that absolves him of the duty, and a very solemn duty it is, that is cast upon him by s. 55 (of the Ontario *Police Act*). In this respect, as a peace officer, he has the independent status and the positive duty described by Lord Denning, M.R., in *R.* v. *Metropolitan Police Com'r., Ex. p. Blackburn*, [1968] 1 All E.R. 763.
>
> An order of the police chief or other superior officer does not become unlawful merely because a collective agreement is entered into or an arbitration award is made defining and prescribing certain conditions of work. An order is unlawful if it requires the constable to do an act that would be unlawful, such as to enter premises without a search warrant, to assault a citizen and the like. It would also be an unlawful order if it is clearly not within the authority of the person issuing it under the Regulations governing the force, or if it contravenes a specific Regulation made under proper authority. An order does not become unlawful by reason only that it is in breach of a provision in the collective agreement. When given such an order, the constable must obey it and if he considers the circumstances warrant it, his recourse is to take advantage of the grievance procedure and such other relief as the collective agreement prescribes. (p. 297-298)

The Ontario Court of Appeal, in dismissing an appeal by the board against the decision, endorsed these remarks. In his reasons for disposing of this appeal, Brooke J.A. cited the passage quoted above from Lord Denning's judgment in the *Blackburn* case. At the end of his reasons, however, he also made the following observation concerning the role of the board (which he refers to as a Commission) in a situation of emergency:

> Emergency may be either large or small, subtle or startling, and involve one or many and is perhaps the daily business of police upon which normal staffing, patrolling and equipping is predicated. But a change in circumstances falling short of what some might call emergency could well cause a prudent Commission to respond in the public interest by calling into play other police methods which involve the use and services of police officers, so for the purpose of maintaining law and order and policing the community the Commission must issue its command. ((1975), 8 O.R. (2d) 65 at 75 (C.A.))

Brooke J.A. did not explain how this view could be reconciled with Lord Denning's. When read together, the two passages seem to suggest that while a board may lawfully give general directions concerning the police methods and deployment strategy to be used (even in a specific situation), it may not lawfully direct which officer shall be posted where, which persons shall be kept under surveillance, charged, prosecuted, etc. The two statements, however, are not easily reconciled, and even the most conservative interpretation of Brooke J.A.'s remarks would be hard to reconcile with the British Columbia Police Commission's position that "day-to-day professional policing decisions are matters that are reserved to the force itself" (B.C. Police Commission, 1980: 13).

Brooke J.A. also quoted extensively from another case that had been something of a *cause célèbre* in its time and is probably the Canadian case most frequently cited by those who favour a broad policy of police independence. The case, *Re a Reference under the Constitutional Questions Act*, [1957] O.R. 28 (C.A.), was a landmark for chiefs of police in Ontario. It arose out of an attempt by the Town of Grimsby to dismiss its chief of police without a hearing. The Chief had been asked to resign because of friction between him and the town council over negotiations concerning the collective agreement for the force. He refused, and was subsequently charged by the council with allegations of misconduct. A hearing was held, in which the council convicted him of three of the twelve charges laid, cautioned him, and then reinstated him. Three months later they dismissed him without giving any reason.[86] Regulations under the Ontario *Police Act* at the time stipulated that a chief could not be dismissed except pursuant to procedures laid down in the regulations, which included a requirement for a formal hearing. The council argued, however, that the provisions of the *Municipal Act* (which included a section providing that all officers appointed by a municipal council were to hold office during its pleasure) and of the *Interpretation Act* (which provided that words authorizing the appointment of any public officer included the power to remove him), took precedence over the regulations under the *Police Act*. The matter was referred to the Court of Appeal by a reference requiring an answer to the question:

> Has a Municipal Council power to dismiss a Chief Constable or other police officer appointed by the Council, without a hearing as provided by The Police Act and the regulations made thereunder? (p. 29)

The court, in a unanimous judgment delivered by Laidlaw J.A., held that there was no such power. The court began its reasons by saying that:

> In considering the question referred to the Court, it is essential at the outset to obtain a clear understanding of the status of a member of a police force and his relation to the Municipal Council, Board of Commissioners of Police, or other authority by whom he is appointed to office. (p. 29)

The court reviewed the provisions of the Ontario *Police Act* respecting the responsibilities of councils and boards in governing their police forces. In all material respects these provisions were the same then as they are now, and as described in Chapter Three of this Paper. On the role of a board, the court said:

> It is quite true that a board is expressly empowered to make regulations "for the government of the police force, for preventing neglect or abuse, and for rendering it efficient in the discharge of its duties". (s. 14). And further, The Police Act expressly provides that "the members of the police force shall be subject to the government of the board and shall obey its lawful direction" (s. 15). But the regulations which the board may make are expressly limited in scope. The board cannot make regulations inconsistent with regulations made by the Lieutenant-Governor in Council, pursuant to s. 60 of the Act (s. 14).
>
> Again, while members of a police force must obey "the lawful direction" of the board, neither the board nor a municipality not having a board can lawfully give directions to any member of a police force prescribing the duties of his office. Those duties are set forth in s. 45 of the Act...
>
> Those duties are of a public nature and are not owing to the municipality or a board by which a police officer has been appointed. The manner in which the duties imposed by statute on a member of a police force are performed is a matter of public concern. Thus, the Attorney-General may, as a matter of administration of justice in the province, with or without a request from a council of a municipality, require an investigation and report to be made to him "upon the conduct of any chief constable, constable, police officer, special constable or by-law enforcement officer ... of any municipality" (s. 46). (pp. 30-31)

Laidlaw J.A. noted that under the *Police Act* every policeman in the province had authority to act as a constable throughout the province, and concluded that "the relation of master and servant does not exist in law as between a municipality or a board and a member of a [municipal] police force appointed under ... The Police Act" (p. 31). The "true position" of such an officer, he said, was that stated by Viscount Simonds in *Attorney General for New South Wales* v. *Perpetual Trustee Co. (LD.)*. He then quoted the passage from that case cited above (see p. 114). Laidlaw J.A. concluded that it was because of this special status of police officers that regulations having "universal application to all members of police forces in the province" were justified and should prevail over general provisions of the *Municipal Act* and the *Interpretation Act*.

The observations of the Ontario Court of Appeal in the *Reference under the Constitutional Questions Act* case are of considerable significance to an understanding of the implications of the legal status of the police in that province.[87] Its applicability to the police in other provinces is problematic. It will be recalled that Laidlaw J.A. had concluded that a police board in Ontario could not lawfully direct a member of its police force in "prescribing the duties of his office", because such duties were clearly set out in the provincial *Police Act* (see now s. 57). As we have noted in Chapter Three, however, such reasoning cannot easily be applied to the situations in other Canadian jurisdictions (e.g., British Columbia, Québec, Newfoundland, Nova Scotia, Prince Edward Island and Saskatchewan) where police legislation specifically gives municipal police governing authorities and others the authority to "prescribe the duties" of members of their forces. This serves merely to emphasize the difficulty of generalizing not only about the legal status of the police in Canada, but also about its implications.

The later case of *Re Copeland and Adamson* (1972), 7 C.C.C. (2d) 393 (Ont. H.C.), illustrates further the ambivalence of the Ontario courts on the issue of the extent to which a police board can lawfully direct the operations of its police force. In that case, writs of mandamus and prohibition were unsuccessfully sought against the Board of Police Commissioners and the Chief of Police of the Toronto police force in connection with a directive of the board to the effect that wire-tapping and electronic listening equipment was only to be used by members of the force "with the approval in each case of the Chief of Police and only when in his opinion there is reasonable and probable cause to believe that a criminal offence has been or is about to be committed" (p. 395). The applicant (a solicitor in private practice who had not been the object of such surveillance) had argued that such use of surveillance equipment would constitute a violation of the Ontario *Telephone Act*, and that the Board's order could not therefore be considered to be a "lawful direction" under section 17 of the *Police Act*. In dismissing the application, Grant J. of the Ontario High Court held that the divulgence by a member of the force of information obtained from such electronic surveillance, far from being prohibited by the *Telephone Act*, was in fact required by the Code of Offences which formed part of the regulations enacted under the *Police Act*. He held that such surveillance, under the conditions prescribed by the Board's directive, could not be considered unlawful at that time (the *Protection of Privacy Act*, S.C. 1973-74, c. 50, not yet having been enacted). As a result of this finding, he concluded that:

> Where the Board of Commissioners of Police have decided upon a course of action which has all appearances of following a careful consideration in each individual case before audio surveillance is authorized by the Chief of Police, it is not for this Court to interfere with its decision.[...] To do so would be to interfere with the judgment of the Board of Commissioners of Police as to the methods which it feels essential to meet the task of retaining law and order and suppressing crime and a direction as to how it should carry out its statutory duty under the *Police Act*. (pp. 406-407)

Grant J. quoted extensively from the judgment of Lord Denning in the *Blackburn* case in support of his conclusion that the applicant did not have legal standing to challenge the Board's directive. Only the Attorney General could bring such proceedings, he concluded, and even he could do so "only in very exceptional circumstances" (p. 405).

The decision in *Re Copeland and Adamson*, despite its reliance on the *Blackburn* case, seems to provide authority for the proposition that a police board in Ontario can lawfully direct the members of its police force concerning methods to be employed in performing their law enforcement duties. This may not amount to "prescribing their duties", which Laidlaw J.A., in the *Reference under the Constitutional Questions Act* case, said that a police board could not lawfully do. But it clearly does involve prescribing the manner in which their duties are to be carried out. To this extent at least, the case seems to contemplate authority in the police board to control the members of its police force in the exercise of their duties as peace officers, and provides an illustration of the meaning of the assertion that while "day-to-day professional policing decisions are matters that are reserved to the force itself ... overall policies, objectives and goals are matters that properly belong to civilian authority" (B.C. Police Commission, 1980: 13). The case also seems to make it clear that in Ontario, members of a police force are recognized by the courts as being subject to the orders of their Chief of Police in the performance of their day-to-day duties as peace officers.

Although infrequently referred to, the concept of police independence propounded by Denning M.R. in the *Blackburn* case has thus received qualified approval in the Ontario courts. In the Québec courts, however, it has recently been soundly rejected. The case of *Bisaillon* v. *Keable and Attorney General of Quebec* (1980), 17 C.R. (3d) 193 (Qué. C.A.), involved an application by a member of the Police Department of the Montréal Urban Community for the equivalent of an injunction to restrain a provincial inquiry from divulging the names of police informants and their "handlers" in the police force, and to prevent it from further inquiring into the methods by which the force recruited such informants. The applicant put forward many grounds why such a remedy should be granted, only one of which is relevant here. This ground was described by the Québec Court of Appeal, which heard the applicant's appeal from the refusal of the Superior Court to grant the remedy sought, as follows:

> [TRANSLATION]
>
> The appellant submits that a peace officer, whose chief or director in a territory is independent from political power, should do his duty in accordance with the law and his awareness of the public interest as he sees it, subject only to the power of control and supervision of the superior courts.
>
> According to the appellant, the principle of confidentiality of sources of information is a principle of constitutional law or a principle of public order recognized and respected by all public organizations and by judicial and administrative tribunals throughout the country, by virtue of English public law. (p. 199)

Essentially, the appellant's claim was that responsibility for sources of police information was a police matter, which related to a policeman's public duties, and that neither the government nor a commission of inquiry established by it could lawfully inquire into or attempt to control it. In such matters, the police were answerable only to the law and the courts. In support of this proposition, the appellant cited the passages from the *New South Wales* case and the *Blackburn* case that are quoted above (see pp. 114-115). In rejecting this argument, Turgeon J.A. noted first that [TRANSLATION] "the general organization of the system of the administration of justice in the context of which the English police operate is fundamentally different from that of our system" (p. 202). In particular, he pointed out the absence of a Minister in England who has comparable powers and authority to those of the Minister of Justice in Québec, the absence of a prosecution service comparable to that in Québec, and the absence of a national police force or any police force similar to the Sûreté du Québec. "In this system", he noted,

> [TRANSLATION]
> English police officers enjoy a much greater autonomy with respect to the Crown than do our police officers. The majority of prosecutions are conducted by the police, the decision to prosecute is taken by local police forces acting under the control of the chief constable and the different police forces may apply diverse policies in this regard, at the discretion of the chief constable. (p. 203)

Concluding his brief review of the English system, Turgeon J.A. observed:

> [TRANSLATION]
> Several people maintain that this independence of the chief constable was the result of a historical accident, at least in the counties, consequent on the abandonment by the justices of the peace of the exercise of their power of control over constables. (p. 204)

He went on to state that [TRANSLATION] "(o)ur system for the administration of justice is quite different and the role and status of the police within this system is clear and well defined by legislative texts" *(ibid.)*. He noted that the Minister of Justice of the province of Québec, like his counterpart in the other provinces, [TRANSLATION] "has the supervision over all matters concerning the administration of justice" in the province (p. 205), including the administration and implementation of the laws relating to the police, and the duty to control and direct prosecutions. Referring to the Québec law respecting agents of the Attorney General, he went on:

> [TRANSLATION]
> From this it can be seen that in our system the Attorney General is responsible for prosecutions which must be launched with respect to the application of criminal laws. It is not the police who take this decision. These latter must submit the results of their investigations to the agent of the Attorney General who evaluates the evidence and decides whether or not to authorize charges against the offenders or to have the evidence submitted by the police completed further. (pp. 205-206)

Turgeon J.A. noted that the Attorney General in Québec [TRANSLATION] "possesses powers of direction over the Sûreté du Québec and of supervision over the application of all the laws governing the police, particularly with

respect to the Police Service of the Montréal Urban Community" (p. 206). From all this, he concluded:

> [TRANSLATION]
> One can see that the position of independence of a peace officer with respect to the executive power which the appellant claims by relying on English jurisprudence, has not been confirmed in our laws. (p. 206)

He noted, too, that the jurisprudence respecting civil liability also no longer supported the appellant's position, since the Supreme Court of Canada had decided that a peace officer of the Sûreté du Québec, acting in the execution of his functions, is a servant of the Crown and engages the latter's liability under the *Civil Code* (*Chartier* v. *Attorney General of Québec*, [1979] 2 S.C.R. 474). He concluded this part of his reasons by stating:

> [TRANSLATION]
> From a reading of these laws of Québec, I am of the opinion that the Director of the Police Service of the Montréal Urban Community is not an English "Chief Constable". (p. 207)

For these reasons, he held that in the absence of any objection on the part of the Attorney General, the provincial inquiry was entitled to receive testimony relating to the identity of informers. His comments on the status of the police in Québec were generally concurred in by Monet J.A. (p. 219) and L'Heureux-Dubé J.A. (p. 231) who sat with him on the case. At the time of writing, this case is on appeal to the Supreme Court of Canada.

Turgeon J.A.'s analysis, however, is open to serious criticism. In the first place, he gives insufficient emphasis to the extent to which the police in England are subject to the overriding authority of the Attorney General and the Director of Public Prosecutions, with their respective powers to stay and take over prosecutions (United Kingdom, Royal Commission ... 1981a: Ch. 5). In fairness, it must be acknowledged that the power of the Attorney General to stay proceedings in England is limited to cases prosecuted by indictment (which is not the case in Canada — see sections 508 and 732.1 of the *Criminal Code*), and in practice the intervention of the Director of Public Prosecutions in non-indictable cases is extremely rare (see United Kingdom, Royal Commission ... 1981a: Appendices 24-26). Secondly, his analysis ignores the fact that the case in which the independence of the police in England has been most forcefully declared (*Blackburn*) involved the Commissioner of the Metropolitan London Police, whose relationship to the Home Secretary ("from time to time directed by one of His Majesty's Principal Secretaries of State" — *London Metropolitan Police Act*, 1829 (U.K.), 10 Geo. IV, c. 44, s. 1) has historically been not very different legally from the relationship of the Sûreté du Québec to the Attorney General of the province ("under the authority of the Attorney-General" — *Police Act*, R.S.Q. 1977, c. P-13, s. 39). Evidently the English Court of Appeal did not feel that this relationship detracted from the principle of police independence as propounded in *Blackburn*. Thirdly, the authority of the *Bisaillon* case is considerably weakened by the fact that the court chose not to consider the admittedly

small amount of Canadian jurisprudence on the status of the police. While it is true that many of these cases have arisen in other provinces (notably Ontario) and involved *obiter dicta* rather than decisions bearing directly on the point under discussion in *Bisaillon*, it can hardly seriously be argued that the situation in Québec is legally so different from that in other provinces that such jurisprudence is not relevant at all, even by analogy, to Québec. The legal status of the police in Québec, is, after all, governed by the same public law as is the status of the police in other provinces (*Morantz* v. *City of Montréal*, [1949] C.S. 101 at 104). In choosing to ignore jurisprudence from other provinces on the question of the legal status of the police, the court in *Bisaillon* appears to have been following a long tradition of the Québec courts, as a review of earlier decisions of these courts on this subject clearly demonstrates.

It is ironic that the police force in respect of which the concept of police independence has been so flatly rejected by the courts is the Police Department of the Montréal Urban Community. The legislation governing this force, of all such legislation, gives the strongest cause to believe that the force was intended to have substantial autonomy. It is true, however, that the *Bisaillon* case says nothing about the relationship of the force to the Urban Community Council and the Public Security Council, and it is conceivable that had these local relationships been in question in the case, the judgment would have been very different. On this, however, one can only speculate. It does, however, raise the question as to whether there is any substantial justification for greater direct control over the police by provincial authorities than by municipal authorities.

It will be recalled that the appellant in *Bisaillon* argued that the responsibility of the police in matters of law enforcement should be to the courts and not to the political executive. It is perhaps worth noting in this connection that the same argument has been made by the Prime Minister of Canada, concerning the accountability of the R.C.M.P. In a press report on December 12, 1977, he was quoted as follows:

> On the criminal law side, the protections we have against abuse are not with the Government, they are with the courts. The police can go out and investigate crimes; they can investigate various actions which may be contrary to the criminal laws of this country without authorization from the minister and, indeed, without his knowledge.
>
> What protection do we have there that there won't be abuse by the police in that respect? We have the protection of the courts. If you want to break into somebody's house, you get a warrant. A court decides if you have reasonable and probable cause to do it. If you break in without a warrant, a citizen lays a charge and the police are found guilty.
>
> So, this is the control on the criminal side and, indeed, the ignorance to which you make some ironic reference, is a matter of law. The police don't tell their political superiors about routine criminal investigations.[88]

This position has been criticized by Edwards on the grounds that "the realities of the situation significantly diminish the theoretical controls by the courts and the citizenry to which the Prime Minister alluded" (1980: 96). Quite apart from the "realities of the situation", however, the available scant case-law on the subject makes it clear that the extent to which the courts will interfere to control police behaviour is very limited indeed. As Lord Denning M.R. pointed out in the *Blackburn* case, "(n)o court can or should give [a Chief of Police] direction" respecting professional police decisions; only in exceptional cases will the courts interfere with respect to policy decisions ([1968] 1 All E.R. 763 at 769). Subsequent unsuccessful attempts by Mr. Blackburn to persuade the courts to intervene in connection with policies propounded by the Commissioner of the Metropolitan London Police Force illustrate just how reluctant the courts tend to be in this regard (see *R.* v. *Metropolitan Police Commissioner, Ex parte Blackburn (No. 3)*, [1973] 1 All E.R. 324 (C.A.), and *R.* v. *Metropolitan Police Commissioner, Ex parte Blackburn, The Times*, Law Report, December 1st, 1979). The similar reluctance of the courts of Ontario to interfere in such matters has already been illustrated in the citations from the judgment of Grant J. in *Re Copeland and Adamson* (above, pp. 121-122). In *286880 Ontario Ltd.* v. *Parke* (1974), 6 O.R. (2d) 311 (H.C.), the applicant sought an interim injunction against the police to restrain them from what he alleged was continual harassment against it and its employees. In rejecting the application, Lerner J. held that:

> It is not the function of this Court to interfere by employment of the procedures of injunction in the performance of the work and duties of a municipal police....
>
> ... Interlocutory injunctions are an extraordinary procedure not to be lightly permitted except in exceptional circumstances. To exercise them in relation to policing duties would have this Court act in a supervising function by the instrument of injunction or a restraining order of police conduct. I do not consider that the function of this Court in these circumstances. (p. 318)

Clearly, under such an approach the courts can only be counted on to play a limited role in ensuring that the police perform their duties effectively and fairly, not to mention within the law. In no way can supervision by the courts be looked to as a substitute for effective democratic accountability of the police.

If the courts have had few occasions to make authoritative pronouncements on the implications of the legal status of the police for the relationship between police forces and their governing authorities, they have had fewer still in which to explore the legal relationship between a constable and his superior officers. The apparent anomaly of "equal but subordinate" that accompanied the introduction of the hierarchical structure of the "new police" of the nineteenth century, and still remains today, has already been noted in Chapter Two of this paper (at pp. 43-44 above). If anything, however, the emergence of the concept of police independence in the last one hundred years has simply compounded this anomaly. For if it is true that a constable has public duties as a peace officer that "cannot be exercised on the

responsibility of any person but himself" (*Enever* v. *The King* (1906), 3 C.L.R. 969 (Aust. H.C.) at 977), how can he be subject to the orders of his superior officers or his chief of police with respect to such matters? Does the authority of a chief of police to "direct and control" his police force include the authority to direct his officers with respect to the handling of particular investigations or prosecutions? Or would orders concerning such matters not be "lawful orders"? In practice these delicate questions have, not surprisingly, rarely come directly before the courts. In the *Blackburn* case, Lord Denning appears to have assumed that although a chief constable in England, "like every constable in the land", is "independent of the executive" with respect to his responsibility for enforcing the law, nevertheless the constables under his command are subject to his direction in such matters ([1968] 1 All E.R. 763 at 769 (C.A.)). Two more recent rulings of the English Divisional Court have addressed this issue obliquely.

In *Hawkins* v. *Bepey and Others*, [1980] 1 All E.R. 797 (Q.B.), a chief inspector who had preferred informations against the defendants died before an appeal against their dismissal could be heard. The defendants submitted that the chief inspector alone was the prosecutor in the case and, consequently, the appeal lapsed on his death. The Divisional Court rejected this argument. Citing the remarks of Lord Denning in the *Blackburn* case in support of his decision, Watkins J. noted that the chief constable pursuant to his statutory powers of "direction and control" over the police force, had issued instructions that "as a general rule ... all informations relative to proceedings in magistrates' courts shall be laid by the chief inspector or inspectors". No one, he observed, had suggested that such an instruction was "in any way improper", and in carrying out the instruction, the chief inspector in this case must be held to have been acting as the representative of the chief constable. The real prosecutor in the proceedings, in his view, was the chief constable or the police force itself. The case thus appears to lend very direct support to the view that a statutory power of "direction and control" over a police force includes a power to give directions and control as to when, and by which members of the force, criminal charges are to be laid.

In *R.* v. *Metropolitan Police Commissioner, Ex parte Blackburn* (*The Times*, Law Report, December 1st, 1979), the applicant was seeking an order of mandamus requiring the Commissioner to enforce the law against persons selling obscene publications. Among other arguments put forward in support of his application, Mr. Blackburn contended that the instruction that the Commissioner had issued with respect to the enforcement of such laws, which required all suspected cases to be referred by officers in the field to a centralized squad, had the effect of removing from constables the power of arrest in obscenity cases. The Queen's Bench Division (per Browne L.J.) dismissed this contention, saying:

> Apart altogether from the indisputable fact the commissioner had no authority to divest constables of their lawful powers of arrest and any attempt by him to do so would be of no avail, their Lordships were satisfied that the practical effect of the commissioner's instructions was not to remove their powers of arrest. (col. 4)

This ruling is not easily reconciled with the decision of the same court in the *Hawkins* case, except possibly on the ground that the power of arrest is one that is specifically recognized as belonging to a constable by virtue of his status as a peace officer, whereas his authority to lay an information is no different from that of any other private citizen. Although direct confrontation between a constable and his chief constable over the initiation of a prosecution has arisen in England (see "Constable May Face Discipline Proceedings after Private Prosecution of Tory M.P.", *Times*, July 6, 1974; Gillance and Khan, 1975), it has apparently never been resolved by the courts there.

Similar concerns have arisen in Canada, and in 1970 allegations that senior officers had been improperly intervening to withdraw charges laid by a constable of the Metropolitan Toronto Police Force were the subject of an inquiry held by the Board of Commissioners of Police of Metropolitan Toronto (Toronto, Board of Commissioners of Police, 1970). In its report on the inquiry, however, the Board specifically eschewed laying down any precise resolution of the proper relationship between a constable and his senior officers:

> The question of when, *by whom*, and under what circumstances, a decision not to prosecute is proper exercise of discretionary power, can never be satisfactorily defined in precise terms. Any attempt to lay down rules so that discretion could be exercised in a uniform manner does not seem to offer any hope that suspicions of its improper use would never arise in the future. Indeed, if some such rule was in existence, it could actually discourage the use of quite proper discretion under some circumstances. (p. 92 — Emphasis added)

Noting that such discretion had in fact been exercised by officers at various levels of the force (up to the level of deputy chief) in relation to the cases it had inquired into, the board concluded that:

> Criticizing a judgment must not be interpreted as a restriction on the ability of and the need at times for senior officers to use their judgment and their discretion. As long as it is exercised impartially, fairly, and with reason, it should not be discouraged. (*Ibid.*)

Not surprisingly, given the absence of judicial attention to such questions, the board did not cite a single authority in support of these conclusions. As a result, they remain legally uncertain (see e.g., "Police Quotas? Not Enough Tags a Ticket to the Boss's Office", Toronto *Globe and Mail*, December 13, 1980, p. 5). Most recently, however, the whole question of the relationship between a police officer and his senior officers has been brought directly before the Federal Court of Canada, and has been the subject of a preliminary ruling by that court.

In *Wool* v. *The Queen and Nixon* (Federal Court of Canada, Trial Division, Dubé J., June 8, 1981, not yet reported) a staff sergeant of the R.C.M.P. was seeking an interim injunction to restrain his commanding officer (in charge of an R.C.M.P. Division) from interfering with a criminal investigation which the staff-sergeant, in his capacity as co-ordinator for commercial crime

investigations in the Division, had been undertaking. The investigation involved allegations against the Premier and the Minister of Justice of the Yukon Territory. After the investigation had continued for a considerable time, involving the expenditure of substantial resources, and after legal advice had been obtained from R.C.M.P. headquarters, from the Assistant Deputy Attorney General of Canada and from a special prosecutor hired by the federal Attorney General, the commanding officer of the division had ordered the applicant to discontinue the investigation, had transferred him from a plain clothes to a uniform position, and had recommended his transfer from the Division. It was against these orders that the applicant sought the injunction. Wool contended that his commanding officer's order to discontinue the investigation was "not a lawful order in that it purports to limit his rights as a peace officer and a citizen under section 455 of the *Criminal Code*, and his duty under section 18 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*" (p. 3). Section 455 of the *Criminal Code* provides that "(a)ny one who, on reasonable and probable grounds, believes that a person has committed an indictable offence may lay an information in writing and under oath before a justice . . .". Section 18 of the *R.C.M.P. Act* lists the duties of members of the force, including the "apprehension of criminals and offenders and others who may be lawfully taken into custody". The section, however, opens with the words: "It is the duty of members of the force who are peace officers, subject to the orders of the Commissioner, . . .". From this, the court, in dismissing the application, concluded that "whereas the plaintiff has a right to lay an information, that right is not absolute, but subject to the orders of the Commissioner" (p. 6). The court held that the commanding officer (Nixon) also had a duty to fulfil in relation to the investigation, and observed that:

> In my view, the duty of Nixon with reference to the investigation is towards the Crown, or the public at large. He owes no duty to the applicant, and the applicant has demonstrated no particular personal individual right, aside from whatever right he may hold as a member of the general public, to see that the administration of justice is properly carried out. A Commanding Officer is accountable to his superior and to the Crown, not to a staff-sergeant under him. He has the administrative discretion to decide what proportion of his resources will be deployed towards one particular investigation. Generally, the Court has no jurisdiction at the suit of a subject, or at the suit of a member of the force, to restrain the Crown, or its officers acting as servants, from discharging their proper discretionary functions. . . .
>
> . . . The view that the plaintiff, albeit a competent investigator, has been too long with the case and may have lost the proper perspective of it is a judgment call within the purview of the authority of a Commanding Officer (Vide *R.* v. *Commissioner of Police of the Metropolis, Ex parte Blackburn*). (pp. 6-7)

Observing that "(i)t is most certainly not for the Federal Court of Canada, upon an application of a non-commissioned officer, to order a Commanding Officer to proceed with the investigation of a case, merely because the former has reasonable and probable grounds to believe that an offence has been committed" (p. 8), the court concluded that "the plaintiff has no absolute right to continue the investigation without the orders of his superiors" (p. 9).

The decision in the *Wool* case is, to the author's knowledge, unique in squarely addressing these issues. Since it is only a preliminary ruling concerning a request for an interim injunction, the matter can be expected to occupy further judicial attention at trial, and possibly on appeal.

The difficulty of generalizing from Dubé J.'s decision in this case, of course, springs from his substantial reliance on the opening words of section 18 of the *R.C.M.P. Act*. As we have noted in Chapter Three of this paper, the legislation prescribing the duties of police constables in many jurisdictions in Canada does not specify that their duties are subject to the orders of superior officers. It remains a matter of speculation, therefore, as to whether the courts would necessarily reach the conclusions of the *Wool* case if they were interpreting provisions relating to the duty of police constables that were not qualified in this manner (see e.g., section 57 of the Ontario *Police Act*). The few relevant judicial *dicta* that can be gleaned from a review of Canadian case-law, however [see e.g., *Bowles* v. *City of Winnipeg*, [1919] 1 W.W.R. 198 (Man. K.B.) at 214-215; *Re Copeland and Adamson* (1972), 7 C.C.C. (2d) 393 (Ont. H.C.); and *Re Metropolitan Toronto Board of Commissioners of Police and Metropolitan Toronto Police Association* (1974), 5 O.R. (2d) 285 (Div. Ct.) at 297-298], would seem to suggest that they probably would.

B. Conclusions

By now, it will be apparent that he who ventures to generalize about the legal status of the police in Canada, and about its implications, does so at his peril. The police operate under a variety of statutes, which contain significantly different provisions respecting the status and accountability of the police. These statutory provisions, by themselves, leave many important questions unanswered. The courts have rarely had the opportunity to address these questions directly, let alone answer them. On those few occasions when the courts have suggested answers (almost always through *obiter dicta*), they have rarely agreed on them. Thus, while many police statutes provide that police governing authorities (be they Ministers or police Boards) may give "direction" to the police, the courts have not provided a clear answer as to what such terms comprehend. While we can say with confidence that the terms do not comprehend instructions or orders to break the law (*Re Metropolitan Toronto Board of Commissioners of Police and Metropolitan Toronto Police Association* (1974), 5 O.R. (2d) 285 (Div. Ct.)) the courts have not provided clear answers as to whether, and to what extent, such directions may relate either to general or specific matters of law enforcement.

If we ask whether the police have an independent right to lay criminal charges or investigate criminal offences without interference, few clear answers are to be found. In some provinces (e.g., New Brunswick) this has been

made a matter of legislation, allowing the Minister of Justice to assume the direction of criminal investigations under certain circumstances (see *Police Act*, S.N.B. 1977, c. P-9.2, s. 6). In others, it has been the subject of court decisions [see e.g., *R.* v. *Edmunds* (1978), 16 Nfld. & P.E.I.R. 108 (Nfld. C.A.); *Edmunds* v. *R.* (1981), 121 D.L.R. (3d) 167], while in still others it has been left as the subject of express government policy (see e.g., Gregory, 1979), internal administrative regulation (e.g., paragraph E of Chapter 111.6 of the R.C.M.P. procedures manual), or of no express policy at all. As we have noted in this Chapter, the legal relationship between a constable and his superior officers with respect to the exercise of his duties as a peace officer is similarly unclear at the present time.

On the question of vicarious liability for wrongdoing by the police, the tortuous and confused state of the law as it has developed over the years has been described in this Chapter. In many jurisdictions, this problem has been cleared up by express legislative provisions,[89] but in others (Alberta, Nova Scotia, Prince Edward Island and Newfoundland) it has not. Generally, such provisions make either the municipality, the police Board, the chief of police or the head of a provincial police force vicariously liable, despite their common-law immunity. In Québec, the Attorney General is liable for the torts of members of the Sûreté du Québec and for municipal police officers acting in territories in which they are not employed by a municipality.

It must be emphasized that blame for the uncertainty of the law regarding the legal status of the police cannot be placed at the door of the courts. Development of a coherent jurisprudence reflecting consistent principles can only be achieved judicially when adequate opportunities for addressing the important questions arise. It cannot be said that such adequate opportunities have arisen in Canada. The modernization of policing legislation in Canada during the last thirty years has merely brought to the forefront the problems of building a jurisprudence suited to a modern police force on the foundations of an ancient office that bears little resemblance to its modern counterpart. In fashioning the law to meet such new circumstances, the judiciary can assist the legislators, but can never substitute for them.

To some, the relative infrequency with which these matters have come before the courts for decision may signify that all is essentially well. Such complacency can hardly be justified, however, and those who recommend it may do well to heed the words of Mr. Justice Krever who, after a long and systematic inquiry into abuses of the confidentiality of medical information by police and others in Ontario, observed in his report:

> In a democratic society, no police force, no matter how generally well respected, should be allowed to be a law unto itself. To rely solely upon a police force's integrity and self-discipline is to permit that force to become a law unto itself. (Ontario, Commission of Inquiry... 1980: Vol. II, p. 48)

Appendix

Summary of Provincial Statutory Limitations on Actions against Persons Performing Statutory Duties

Saskatchewan	**12 months (or longer at judge's discretion):** *Public Officers' Protection Act*, R.S.S. 1978, c. P-40, s. 2.
Manitoba	**2 years:** *Public Officers Act*, R.S.M. 1970, c. P230, s. 21.
Ontario	**6 months:** *Public Authorities Protection Act*, R.S.O. 1970, c. 374, s. 11, as amended by S.O. 1976, c. 19. See also *Public Officers Act*, R.S.O. 1970, c. 382, s. 12, re limitations on actions against sureties.
New Brunswick	**Complete immunity:** *Protection of Persons Acting under Statute Act*, R.S.N.B. 1973, c. P-20, s. 1.
Nova Scotia	**6 months:** *Constables' Protection Act*, R.S.N.S. 1967, c. 50, s. 4.
Newfoundland	**6 months, with 30 days' notice of action:** *Justice and Other Public Authorities (Protection) Act*, R.S.N. 1970, c. 189, s. 19.

Bibliography

Aitchison, J.H. 1949 — "The Municipal Corporations Act of 1849" (1949), 30 *Canadian Historical Review* 107-122.

Alberta 1978 — Commission of Inquiry into Royal American Shows Inc. and Its Activities in Alberta. *Report*. Edmonton: 1978. (Commissioner: Mr. Justice James H. Laycraft)

Alberta 1981 — Law Enforcement Division, Department of the Solicitor General. *The Function and Operations of Municipal Police Commissions in Alberta*. Edmonton: Alberta Solicitor General's Dept., 1981.

Arthurs, H.W. 1971 — *Collective Bargaining by Public Employees in Canada: Five Models*. Ann Arbor: Institute of Labour and Industrial Relations, 1971.

Atiyah, P.S. 1967 — *Vicarious Liability in the Law of Torts*. London: Butterworths, 1967.

Bacon, Francis 1608 — *The Works of Francis Bacon* (ed. by Spedding, Ellis and Heath, 1861). Reprint. Canstaff: Frohmann Verlag, 1963.

Bacon, Mathew 1860 — *A New Abridgement of the Law*. Vol. II. Philadelphia: Johnson & Co., 1860.

Barot, D. and N. Bérard 1972 — *Étude historico-juridique: Organisation et pouvoirs de la police*. Montréal: Centre International de Criminologie Comparée, Université de Montréal, 1972.

Bayley, David H. 1979 — "Police Function, Structure and Control in Western Europe and North America: Comparative and Historical Studies" In *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, edited by N. Morris and M. Tonry, Vol. 1, pp. 109-143. Chicago/London: U. of Chicago Press, 1979.

Black, H.C. 1968 — *Black's Law Dictionary* (4th ed.). St. Paul: West Publishing Co., 1968.

Black, H.C. 1979 — *Black's Law Dictionary* (5th ed.). St. Paul: West Publishing Co., 1979.

Blackstone, Sir Wm. 1876 — *Commentaries on the Laws of England* (4th ed.). Vol. I: *Of the Rights of Persons*. London: John Murray, 1876.

British Columbia Police Commission 1980 — *B.C. Police Boards Handbook*. Vancouver: B.C. Police Commission, 1980.

British Columbia 1978 — Task Force on Municipal Policing Costs in British Columbia. *Preliminary Report*. Vancouver: July 1978.

Burn, R. 1793 — *The Justice of the Peace and Parish Officer* (18th ed.). London: Strahen and Woodfall, 1793.

Canada 1981 — Commission of Inquiry Relating to the Security and Investigation Services Branch within the Post Office Department. *Report*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1981.

Canada, Statistics Canada 1978 — *Police Administration Statistics, 1977*. Ottawa: Statistics Canada, 1978.

Chester, D.N. 1960 — "The Independence of Chief Constables: Some Questions" (1960), 38 *Public Administration* 11-15.

Clark, C. 1971 — *Tales of the B.C. Provincial Police*. Sidney, B.C.: Gray's Publishing Ltd., 1971.

Critchley, T.A. 1978 — *A History of Police in England and Wales* (Revised edition). London: Constable, 1978.

Cull, Helen A. 1975 — "The Enigma of a Police Constable's Status" (1975-77), 8 *Victoria University of Wellington Law Review* 148-169.

Dalton, M. 1619 — *Countrey Justice* (2nd ed.). Reprint. London: Professional Books, 1973.

Devlin, J. Daniel 1966 — *Police Procedure, Administration and Organisation*. London: Butterworths, 1966.

Downie, B.M. and R.L. Jackson 1980 — *Conflict and Co-operation in Police Labour Relations*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1980.

Edwards, J.Ll.J. 1970 — "Discretionary Powers by the Police and Crown Attorneys in the Criminal Law" (1970), 59 *Canadian Police Chief* 36-49.

Edwards, J.Ll.J. 1980 — *Ministerial Responsibility for National Security*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1980.

Fitzgerald, P.J. 1966 — *Salmond on Jurisprudence* (12th ed.). London: Sweet and Maxwell, 1966.

Fitzherbert, Sir Anthony 1538 — *The New Boke of Justices of the Peace*. Reprint. London: Professional Books Ltd., 1972.

Fosdick, R.B. 1969 — *American Police Systems*. Montclair, N.J.: Patterson Smith, 1969.

Fox, A. 1971 — *The Newfoundland Constabulary*. St. John's: Robinson Blackmore, 1971.

Freedman, David J. and Philip Stenning 1977 — *Private Security, Police and the Law in Canada*. Toronto: Centre of Criminology, University of Toronto, 1977.

Garth, H.H. and C. Wright Mills 1958 — *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press, 1958.

Gillance, Ch. Insp. K. and A.N. Khan 1975 — "The Constitutional Independence of a Police Constable in the Exercise of the Powers of his Office" (1975), 48 *Police Journal* 55-62.

Goebel, J. 1976 — *Felony and Misdemenour*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1976.

Goldstein, Herman 1977 — *Policing a Free Society*. Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Co., 1977.

Grant, A. 1980 — *The Police – A Policy Paper: A Study Paper Prepared for the Law Reform Commission of Canada*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1980.

Gregory, Gordon F. 1979 — "Police Power and the Role of the Provincial Minister of Justice" (1979), 27 *Chitty's Law Journal* 13-18.

Grosman, Brian A. 1975 — *Police Command: Decisions & Discretion*. Toronto: Macmillan, 1975.

Haag, Peter J. 1980 — "Constitutional Status of the Police: Complaints and Their Investigation" (1980), 13 *Australia and New Zealand Journal of Criminology* 163-178.

Hale, Sir Matthew 1778 — *History of the Pleas of the Crown*. Vols. I & II. London: 1778.

Halsbury, 1959 — *Halsbury's Laws of England* (3rd ed.). Vol. 30. London: Butterworth & Co., 1959.

Harrison, Robert A. (ed.) 1859 — *The New Municipal Manual for Upper Canada*. Toronto: Maclear & Co., 1859.

Hart, Jennifer 1978 — "Police" In *Crime and Law in Nineteenth Century Britain*, edited by W.R. Cornish *et al.*, pp. 177-219. Dublin: Irish University Press, 1978.

Hawkins, William 1721 — *A Treatise of the Pleas of the Crown* (2nd ed.). 2 Vols. Reprint. New York: Arno Press, 1972.

Jacob, G. 1772 — *The Complete Parish Officer* (16th ed.). London: Strahan and Woodfall, 1772.

Jones, J.T. 1882 — *The County Constable's Manual*. Toronto: Carswell & Co., 1882.

Keele, W.C. 1851 — *The Provincial Justice, or Magistrate's Manual* (3rd ed.). Toronto: H. Rowsell, 1851.

Keith-Lucas, Bryan 1960 — "The Independence of Chief Constables" (1960), 38 *Public Administration* 1-11.

Kelly, William H. and Nora Kelly 1976 — *Policing in Canada*. Toronto: Macmillan, Maclean-Hunter, 1976.

Kennedy, W.P.M. (ed.) 1918 — *Documents of the Canadian Constitution 1759-1915*. Toronto: Oxford University Press, 1918.

King, Walter J. 1980 — "Vagrancy and Local Law Enforcement: Why be a Constable in Stuart Lancashire?" (1980), 17 *The Historian* 264-283.

Lambard, William 1583 — *The Duties of Constables, Borsholders, Tithingmen, and such other Low Ministers of the Peace*. Reprint. Amsterdam/New York: Theatrum Orbis Terrarum Ltd., and Da Capo Press, 1969.

Lambard, William 1581-82 — *Eirenarcha or the Office of Justices of Peace*. Reprint. London: Professional Books Ltd., 1972.

Lamontagne, Mme Gilles 1972 — "Some Québec Police History" 61 *Canadian Police Chief* (Oct. 1972) 4: 28-30.

Lee, W.L. Melville 1901 — *A History of Police in England*. Reprint. Montclair, N.J.: Patterson Smith, 1971.

Lemieux, D., E. Roy and D. Gourdeau 1976 — "La Commission de Police du Québec" Paper prepared by the Laboratoire de recherche sur la justice administrative, Faculté de Droit, Université Laval: September 1976. (unpublished)

MacLeod, R.C. 1976 — *The North-West Mounted Police and Law Enforcement, 1873-1905*. Toronto: University of Toronto Press, 1976.

Maitland, F.W. 1885 — *Justice and Police*. Reprint. New York: AMS Press, 1974.

Marshall, G. 1973 — "The Government of the Police Since 1964" In *The Police We Deserve*, edited by J.C. Alderson and P.J. Stead, pp. 55-56. London: Wolfe Publishing Ltd., 1973.

Marshall, G. 1978 — "Police Accountability Revisited" In *Policy and Politics*, edited by D. Butler and A.H. Halsey, pp. 51-65. London: MacMillan Press, 1978.

Marshall, G. 1965 — *Police and Government*. London: Metheun & Co. Ltd., 1965.

Marshall, G. 1960 — "Police Responsibility" (1960), 38 *Public Administration* 213-226.

McDougall, A.K. 1971a — "Law and Politics: The Case of Police Independence in Ontario" Paper presented to 43rd Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, June 9, 1971. (unpublished)

McDougall, A.K. 1971b — "Policing in Ontario: The Occupational Dimension to Provincial-Municipal Relations" Doctoral Thesis, University of Toronto, 1971. (unpublished)

Milte, K.L. and T.A. Weber 1977 — *Police in Australia*. Sydney: Butterworths, 1977.

Mitchell, J.D.B. 1962 — "The Constitutional Position of the Police in Scotland" (1962), NS7 *Juridical Review* 1-20.

Mitchell, V.W. 1965 — "Halifax Police Department" 30 *R.C.M.P. Quarterly* (April 1965) 4: 308.

Murray, J.W. 1977 — *Memoirs of a Great Canadian Detective*. Toronto: Collins, 1977.

New Brunswick 1978 — Commission of Inquiry into Matters Relating to the Department of Justice and the Royal Canadian Mounted Police. *Report*. Fredericton: January, 1978.

Nikitiuk, Constantine 1977 — *The British Columbia Police Commission: A Case Study of Successful Administrative Reform*. M.A. Thesis, Department of Political Science, University of Victoria, B.C., September 1977. (unpublished) (Commissioner: The Hon. Mr. Justice Charles Hughes)

Nott-Bower, Sir Wm. 1926 — *Fifty-Two Years a Policeman*. London: Edward Arnold & Co., 1926.

Ontario 1980 — Commission of Inquiry into the Confidentiality of Health Information. *Report*. 3 Vols. Toronto: Queen's Printer, 1980. (Commissioner: The Hon. Mr. Justice Horace Krever)

Ontario 1981 — Police Commission. *Guidelines for Police Governing Authorities*. Toronto: Ontario Police Commission, 1981.

Ontario 1978 — Provincial-Municipal Grants Reform Committee. *Report*. 2 Vols. Toronto: Queen's Printer, 1978. (Re police grants: see Vol. I, pp. 182-184 and Vol. II, pp. 403-406)

Ontario 1977 — Royal Commission on Metropolitan Toronto. *Report*. Vol. 2: *Detailed Findings and Recommendations*. Toronto: 1977. (Commissioner: Hon. J.P. Robarts)

Ontario 1978 — Waterloo Region Review Commission. *Police Governance in Waterloo Region*. Toronto: Queen's Printer, 1978.

Ontario 1979 — Waterloo Region Review Commission. *Report*. Toronto: Queen's Printer, 1979.

Ouellette, Yves 1978 — "Le contrôle politique sur les services de police municipaux" (1978), 13 *Revue Juridique Thémis* 265-274.

Parris, Henry 1961 — "The Home Office and the Provincial Police in England and Wales — 1856-1870" (1961), *Public Law* 230-255.

Plehwe, R. 1974 — "Police and Government: The Commissioner of Police for the Metropolis" (1974), *Public Law* 316-355.

Plehwe, R. 1973 — "Some Aspects of the Constitutional Status of Australian Police Forces" (1973), 32 *Public Administration* (N.S.W.) 268-285.

Price, F.D. 1971 — *The Wigginton Constables' Book 1691-1836*. London: Phillimore & Co. Editor, 1971.

Prowse, D.W. 1895 — *A History of Newfoundland*. London/New York: Macmillan & Co., 1895.

Pukacz, Emil K. 1978 — *Report of the Special Consultant on Police and Other Services to the Administration of Justice in Ontario*. Toronto: Ministry of the Attorney General, 1978.

Radcliffe, G.R.Y. and G. Cross 1954 — *The English Legal System* (3rd ed.). London: Butterworths, 1954.

Radzinowicz, L. 1956 — *A History of English Criminal Law*. Vol. III: *The Reform of the Police*. London: Stevens & Sons Ltd., 1956.

Robinson, Cyril D. 1975 — "The Mayor and the Police — The Political Role of the Police in Society" In *Police Forces in History*, edited by G.L. Mosse, pp. 277-315. London/Beverly Hills: Sage Publications, 1975.

Saskatchewan Police Commission 1981 — *Public Inquiry: Estevan Board of Police Commissioners and Estevan Chief of Police, Nov. and Dec. 1980*. Regina: Saskatchewan Police Commission, 1981.

Sharman, G.C. 1977 — "The Police and the Implementation of Public Law" (1977), 20 *Canadian Public Administration* 291-304.

Simpson, H.B. 1895 — "The Office of Constable" (1895), 10 *English Historical Review* 625-641.

South Australia, Royal Commission 1978 — *Report on the Dismissal of Harold Hubert Salisbury*. Adelaide: Government Printer, 1978. (Commissioner: Madame Justice R. Mitchell)

South Australia, Royal Commission 1971 — Royal Commission on the September Moratorium Demonstration. *Report*. Adelaide: Government Printer, 1971. (Commissioner: Mr. Justice Bright)

Stenning, Philip C. 1981a — *Police Commissions and Boards in Canada*. Toronto: Centre of Criminology, University of Toronto, 1981.

Stenning, Philip C. 1981b — *Postal Security and Mail Opening — A Review of the Law*. Toronto: Centre of Criminology, University of Toronto, 1981.

Stenning, Philip C. 1981c — "The Role of Police Boards and Commissions as Institutions of Municipal Police Governance" In *Organizational Police Deviance: Its Structure and Control*, edited by C.D. Shearing. Toronto: Butterworths, 1981.

Summerson, H.R.T. 1979 — "The Structure of Law Enforcement in Thirteenth Century England" (1979), 23 *American Journal of Legal History* 313-327.

Tardif, Guy 1974 — *Police et politique au Québec*. Montréal: L'Aurore, 1974.

Toronto 1970 — Board of Commissioners of Police. *Report on an Inquiry into Allegations Made against Certain Members of the Metropolitan Toronto Police*. Toronto: Board of Commissioners of Police, 1970.

United Kingdom 1981a — Royal Commission on Criminal Procedure. *The Investigation and Prosecution of Criminal Offences in England and Wales: The Law and Procedure* (Cmnd 8092-1). London: H.M.S.O., 1981.

United Kingdom 1981b — Royal Commission on Criminal Procedure. *Report* (Cmnd. 8092). London: H.M.S.O., 1981.

United Kingdom 1928 — Royal Commission on Police Powers and Procedure. *Minutes of Evidence*. London: H.M.S.O., 1928.

United Kingdom 1962 — Royal Commission on the Police. *Final Report* (Cmnd. 1728). London: H.M.S.O., 1962.

Waller, Louis 1980 — "The Police, the Premier and Parliament: Governmental Control of the Police" (1980), 6 *Monash University Law Review* 249-267.

Wettenhall, Roger 1977 — "Government and the Police", 53 *Current Affairs Bulletin* (March 1977) 10: 12-23.

Whitrod, R.W. 1976 — "The Accountability of Police Forces — Who Polices the Police?" (1976), 9 *Australia and New Zealand Journal of Criminology* 7-24.

Wilson, Adam 1859 — *The Constable's Guide: A Sketch of the Office of Constable*. Toronto: Maclear & Co., 1859.

Wrightson, Keith 1980 — "Two Concepts of Order: Justices, Constables and Jurymen in Seventeenth-Century England" In *An Ungovernable People*, edited by J. Brewer and J. Styles, pp. 21-46, 312-315. London: Hutchinson, 1980.

Endnotes

1. For a discussion of these, see Freedman and Stenning, 1977: Chapter 2.
2. E.g., *Reference re Alberta Statutes*, [1938] S.C.R. 100.
3. *Parish and Town Officers Act*, S.U.C. 1793, 33 Geo. III, c. 2.
4. See e.g., sections 22 and 57 of the *Toronto City Charter*, S.U.C. 1834, 4 Wm. IV, c. 23; sections 71, 74 and 99 of the *Municipal Corporations Act* (hereinafter referred to as the "Baldwin Act"), S.C. 1849, 12 Vict., c. 81.
5. For other examples of similar provisions, see e.g., section 182 of the *Vancouver City Incorporation Act, 1886*, S.B.C. 1886, 49 Vict., c. 32; section 2 of the *Police of Canada Act*, S.C. 1868, 31 Vict., c. 73; section 17 of the *Administration of Justice, North West Territories Act*, S.C. 1873, 36 Vict., c. 35.
6. The first such board was established by *An Act to Establish a Police in the Town of Brockville*, S.U.C. 1832, 2 Wm. IV, c. 17.
7. The *Municipal Corporations Act*, S.C. 1849, 12 Vict., c. 81, interestingly entitled an *Act to Provide, by One General Law, for the Erection of Municipal Corporations, and the Establishment of Regulations of Police, in and for the Several Counties, Cities, Towns, Townships and Villages in Upper Canada.*
8. For further discussion of the adoption of the word "police" in England, see Radzinowicz, 1956: Vol. III, pp. 1-8.
9. For a more elaborate discussion of the etymology of the term, see Burn, 1793: 394, where he traces the word back through a variety of continental languages, to ancient Latin and Greek roots.
10. A more detailed discussion of the origins of the concept of "peace" as the basis of early law and police will be found in Goebel, 1976: Chapter 1.
11. Max Weber wrote that the essential characteristic of the modern state is its monopoly on the legitimate use of physical force within a given territory: Garth and Wright Mills, 1958: 78.
12. The famous tales of Robin Hood and the Sheriff of Nottingham are, of course, but one well-known example of such struggles.
13. "[A] common Barrettor is he, who is either a common mover or stirrer up (or maintainer) of suits in Law, in any court; or else of quarrels in the country." (Dalton, 1619: 31)
14. Price's *The Wigginton Constables' Book 1691-1836* is one of the most vivid accounts in the literature of the nature and transformation of the office of constable in a rural community during this period.
15. "[I]n some shires, where every third borrow hath a Constable, there the officers of the other two be called Thirdboroes." (Lambard, 1583: 8)
16. As has been pointed out above, the available evidence suggests that the term "constable" was in fact applied to such local officers about one hundred years before the date mentioned by Lambard here; see Simpson, 1895: 630.

17. Lambard added that: "In which doing, if any such officer, or other person coming on his part, do take hurt, he shall have good remedy by action against him that did the hurt: but if any of them that made the Affray, be hurt by such officer, or by any of his company, then such hurt person hath no remedy at all for it" (1583: 15-16).

18. Under this heading, Bacon listed the powers to arrest, to make hue and cry, to search and to seize goods (1608: 752).

19. See footnote 16, above.

20. With respect to this last comment, it seems that Simpson (and Hawkins, on whom he relied) were quite simply in error. See e.g., Hale, 1778: 89-90; and Lambard, 1583: 17-18.

21. For a brief and readable summary, see Kelly and Kelly, 1976: Chapter 1.

22. Preserved by *The Quebec Act, 1774* (U.K.), 14 Geo. III, c. 83. See *Rousseau* v. *La Corporation de Lévis* (1888), 14 Q.L.R. 376 (Qué. S.C.).

23. In some provinces, special legislation was enacted to authorize this: see e.g., Ontario's *Dominion Commissioners of Police Act*, S.O. 1910, c. 38.

24. The Royal Irish Constabulary, on which our own North West Mounted Police Force was initially modelled in 1873, was not, however, actually established until 1836.

25. The name was changed in 1904.

26. For a contemporary description of this system, see Ontario Legislative Assembly, *Sessional Paper* No. 91, 1884. For sample fee schedules, see Keele (1851: 187-188), Wilson (1859: 67-68) and Jones (1882: 99-105).

27. The *Dominion Police Act*, R.S.C. 1906, c. 92, however, was never repealed and thus remains on the statute book to this day: see *Dominion Police Act*, R.S.C. 1927, Vol. V, p. 4308.

28. Minutes of Toronto City Council, March 11, 1835: Toronto City Archives.

29. For a history of the development and modern role of such boards in Canada, see Stenning, 1981a and 1981c.

30. Section 352 of the Act provided that: "A recorder or a Police Magistrate shall not in the first instance be appointed for any municipality, until the Council thereof communicates to the Governor its opinion that such an officer is required." In the event that there was no Recorder or Police Magistrate, nothing in section 374 seems to preclude the council from nominating two of its own members to be members of the board.

31. See e.g., section 69 of the Ontario *Police Act*, R.S.O. 1980, c. 381; section 80 of the Québec *Police Act*, R.S.Q. 1977, c. P-13; section 14 of the British Columbia *Police Act* S.B.C. 1974, c. 64; and section 208 of the Québec *Courts of Justice Act*, R.S.Q. 1977, c. T-16.

32. See e.g., the *Charter of the City of Saint John, 1785* (reprinted in R.S.N.B. 1855, Vol. III) at pp. 985-988 and 990-994.

33. See e.g., sections 746-750 of the Manitoba *Municipal Act*, C.S.M. 1892, c. 100.

34. See e.g., the *City of Moncton Police Force Act*, S.N.B. 1893, 56 Vict., c. 47.

35. See e.g., the *Alberta Police Act*, S.A. 1919, c. 26, s. 19.

36. Compare, for instance, the *Vancouver City Incorporation Act, 1886*, S.B.C. 1886, 49 Vict., c. 32, ss. 171-184A, the Saskatchewan *City Act*, S.S. 1908, c. 16, s. 79,

the *City of Fredericton Police Commission Act*, S.N.B. 1908, c. 42, and the Ontario *Police Act, 1946*, S.O. 1946, c. 72, ss. 6-18.

37. For an account of the genesis of the Ontario *Police Act, 1946*, see McDougall, 1971a and 1971b.

38. For an account of the genesis of the Québec *Police Act* of 1968, see Lemieux, Roy and Gourdeau, 1976.

39. A further major revision occurred with the enactment of the Nova Scotia *Police Act* in 1974 (S.N.S. 1974, c. 9).

40. Alberta had actually had a fairly comprehensive Police Act since 1919 (S.A. 1919, c. 26) but the 1971 *Police Act* brought major reforms.

41. For an account of the genesis of the British Columbia *Police Act* of 1974 (S.B.C. 1974, c. 64), see Nikitiuk, 1977.

42. At the time of writing, however, Prince Edward Island's new *Police Act* has not yet been proclaimed in force.

43. See the *Public Security Council of the Montreal Urban Community Act*, S.Q. 1977, c. 71.

44. See section 177 of the *Municipality of Metropolitan Toronto Act*, R.S.O. 1980, c. 314.

45. See sections 462-472 of the *City of Winnipeg Act*, S.M. 1971, c. 105.

46. See section 74 of *The Regional Municipality of Durham Act*, R.S.O. 1980, c. 434; section 69 of *The Regional Municipality of Haldimand-Norfolk Act*, R.S.O. 1980, c. 435; section 80 of *The Regional Municipality of Halton Act*, R.S.O. 1980, c. 436; section 91 of *The Regional Municipality of Hamilton-Wentworth Act*, R.S.O. 1980, c. 437; section 117 of *The Regional Municipality of Niagara Act*, R.S.O. 1980, c. 438; section 75 of *The Regional Municipality of Peel Act*, R.S.O. 1980, c. 440; section 39 of *The Regional Municipality of Sudbury Act*, R.S.O. 1980, c. 441; section 110 of *The Regional Municipality of Waterloo Act*, R.S.O. 1980, c. 442; and section 112 of *The Regional Municipality of York Act*, R.S.O. 1980, c. 443. The Regional Municipality of Ottawa-Carleton is the only regional municipality in Ontario at present that does not have a regional police force.

47. In Ontario, the number of municipal police forces in the province was more than halved between 1962 and 1978 (from 278 to 128).

48. The Alberta Police Commission, however, was disbanded two years later in 1973, and replaced by a Director of Law Enforcement and a Law Enforcement Appeal Board, both of which are currently still in existence; see Stenning (1981a: Part I, pp. 107-112).

49. A detailed description of these provincial police commissions will be found in Stenning (1981a: Part II).

50. See e.g., "Chief Calls Policing Grant System Unfair", Toronto *Globe and Mail*, December 2, 1980, p. 3.

51. The remaining 2% were accounted for by special-purpose police forces such as railway and harbour police.

52. In 1966, the *Newfoundland Company of Rangers Act, 1966* (S.N. 1966, No. 37) was enacted, which provided for the re-establishment of a second provincial police force in the province. No force has actually been established pursuant to this statute (which is still in force), and it seems that the Act was passed as a

precautionary measure in the event that contract provincial policing by the R.C.M.P. came to be viewed as too costly to justify its continuation.

53. This statute does, however, allow for the appointment of municipal by-law enforcement officers (see ss. 184-186).

54. The court in *R.* v. *Laramee* observed: "I think it is only fair to say that the law is not as clear as one might wish and that my interpretation of it is made in the course of deciding a criminal case, in which, as I have said, the benefit of any ambiguity or reasonable doubt must accrue to the defendant": (1972), 9 C.C.C. (2d) 433 at 444, *per* de Weerdt, J.M.C. (Mag. Ct.).

55. The only exception to this is found in section 21 of the Act, which provides that when a municipality fails to meet its obligations concerning the establishment and maintenance of a municipal police force, the Solicitor General may appoint "municipal constables" for that municipality. The section does not indicate, however, that such municipal constables are to be considered "members of a municipal police force" for the purposes of other sections of the Act.

56. Section 5(d) of Calgary *Bylaw No. 8862* (March 1974), establishing the Calgary Police Commission, refers to a "constable of the Calgary Police Service", and section 2 of the by-law defines "constable" as meaning "a member of the Calgary Police Service and where the context so requires includes the Chief". However, the council has no legislative mandate to confer the legal status of constable on the members of the police force, and this provision in the by-law undoubtedly cannot have that effect. It remains possible that a municipal police commission (which *does* have power to appoint members of the force, and to make regulations for the force) may be able to confer such status on members of the force through such regulations. Even this remains highly doubtful, however, and the author is not aware as to whether any municipal police commission in Alberta has purported to do so.

57. Subsection 31(3) provides that the Attorney General may direct a municipal policeman to serve outside the municipality.

58. Although the Prince Edward Island *Police Act* has not, at the time of writing, been proclaimed in force, it is considered here (rather than the legislation that is currently in force) because it presumably represents the policing legislation that will shortly be in effect within the province.

59. The *Newfoundland Company of Rangers Act*, R.S.N. 1970, c. 255, is not considered here because, although it remains in force, no police force has actually been established pursuant to this statute: see footnote 52, above.

60. The references for these various statutes are as follows: *R.C.M.P. Act*, R.S.C. 1970, c. R-9, as amended; British Columbia *Police Act*, R.S.B.C. 1979, c. 331; Alberta *Police Act, 1973*, S.A. 1973, c. 44, as amended; Saskatchewan *Police Act*, R.S.S. 1978, c. P-15; Manitoba *Provincial Police Act*, R.S.M. 1970, c. P150, as amended; Manitoba *Municipal Act*, S.M. 1970, c. 100, ss. 285-289, as amended; *City of Winnipeg Act*, S.M. 1971, c. 105, ss. 462-472, as amended; Ontario *Police Act*, R.S.O. 1980, c. 381; Québec *Police Act*, R.S.Q. 1977, c. P-13, as amended; *Public Security Council of the Montreal Urban Community Act*, S.Q. 1977, c. 71; New Brunswick *Police Act*, S.N.B. 1977, c. P-9.2, as amended; Nova Scotia *Police Act*, S.N.S. 1974, c. 9, as amended; Prince Edward Island *Police Act*, S.P.E.I. 1977, c. 28; Newfoundland *Constabulary Act*, R.S.N. 1970, c. 58, as amended.

61. This categorization assumes that subsection 17(3) is properly interpreted to mean that *all* officers of the force are peace officers, whether appointed as such by the Commissioner or not. The comma after "Every officer" at the beginning of the

subsection would seem to suggest that this is the correct interpretation. If it is not, of course, two further categories of members of the force are theoretically identifiable.

62. See also *Vandiver* v. *Manning* (1960), 215 Ga. 874; 114 S.E. 2d 121; *R.* v. *Goy* (1969), 67 W.W.R. 375 (Man. Mag. Ct.). Black (1979: 1017) states that the term "peace officer" refers in general to "any person who has been given general authority to make arrests".

63. See Canada Commission of Inquiry ... 1981: Appendix D. Also Stenning, 1981b: Part I, Chapter 2.

64. *Cf.* subsection 7(2) of the *Criminal Code*.

65. In some cases involving policing of municipalities, the agreement is a tripartite one between the federal government, the provincial government and the municipality, whereby provincial police services, provided under an agreement between the federal and provincial governments, are extended to include the policing of the municipality.

66. The agreement from which these clauses are quoted expired on March 31, 1981, and these clauses are apparently in the course of being renegotiated.

67. In *Cobble* v. *Mills and Swarich*, [1947] 2 W.W.R. 790 (Alta. S.C.), it was conceded that a R.C.M.P. officer performing contract policing services in the province was a "public officer" for the purposes of the Alberta *Public Authorities Protection Act*, R.S.A. 1942, c. 138.

68. The relevant provisions are: section 16 of the British Columbia *Police Act*; sections 3-5 of the Saskatchewan *Police Act*; sections 15-20 of the Manitoba *Provincial Police Act*; section 2 of the New Brunswick *Police Act*; sections 12 and 18 of the Nova Scotia *Police Act*; sections 11-13 and 41 of the Prince Edward Island *Police Act*; and the Newfoundland *Agreement for Policing the Province Act*, R.S.N. 1970, c. 6. See also the *Royal Canadian Mounted Police Agreement Ordinance* of the North West Territories, R.O.N.W.T. 1974, c. R-6.

69. Section 56 of R.R.O. 1980, Regulation 791, passed pursuant to the *Police Act*, which is concerned with members of the force, refers to "a constable or other police officer". Such a provision cannot, of course, be regarded as conferring a status on members of the force that is not conferred by the *Police Act* itself; it is merely evidence of the acceptance of the belief that members have such status. Alternatively, it might simply be considered as a reference to rank, rather than to legal status.

70. Provincial constables are also *ex officio* game guardians under *The Wildlife Act* and fishery officers under *The Fisheries Act*. The provision in subsection 4(2) of *The Provincial Police Act* designating provincial constables as peace officers for the purposes of the *Criminal Code* cannot, it seems, be operative provincial legislation; as we have seen above, only the federal Parliament can prescribe who shall be peace officers for the purposes of the *Criminal Code*, even though the persons so recognized may derive their appointment through provincial legislation (see pp. 95-98 of this study).

71. The author has tried in vain to discover the status of such "assistants". Available information suggests that no such officers currently exist in Ontario. The case of *R.* v. *Ontario Labour Relations Board, Ex parte Canadian Union of Public Employees, Local 543*, [1964] 2 O.R. 260 (H.C.), however, gives some indication as to who are *not* "assistants".

72. See e.g., *R.* v. *Stenning*, [1970] S.C.R. 631 (not the author of this paper); *R.* v. *Westlie* (1971), 2 C.C.C. (2d) 315 (B.C. C.A.); *Knowlton* v. *The Queen*, [1974]

S.C.R. 443; *R.* v. *Biron*, [1976] 2 S.C.R. 56; *Moore* v. *The Queen*, [1979] 1 S.C.R. 195; and, most recently the decision of the Ontario Court of Appeal in *R.* v. *Dedman* (1981), 32 O.R. (2d) 641.

73. See e.g., *Attorney General of Ontario* v. *Attorney General of Canada*, [1894] A.C. 189 at 200-201 (P.C.).

74. *Cf.* the comments of Magistrate O'Connor in *R.* v. *Jones and Huber* (1975), 30 C.R.N.S. 127 at 135: "it is not for the council of the City of Whitehorse to determine who is a peace officer for the purposes of the *Criminal Code*. That can only be done by Parliament".

75. See *Tremblay* v. *City of Québec* (1903), 23 C.S. 266; *Huchette* v. *Cité de Montréal* (1909), 37 C.S. 344; *Rey* v. *Cité de Montréal* (1910), 39 C.S. 151; *Levinson* v. *Cité de Montréal* (1911), 39 C.S. 259; *Hughes* v. *Cité de Montréal* (1911), 21 B.R. 32; *Dubé* v. *City of Montréal* (1912), 42 C.S. 533 (Court of Review); *Chevalier* v. *Cité de Trois-Rivières* (1913), 43 C.S. 436 (Cour de révision); *Cité de Montréal et Archambault* v. *Dame Mongeon* (1920), 31 B.R. 526; *Riel* v. *Cité de Montréal et Bélec* (1921), 32 B.R. 420; *Cité de Montréal* v. *Plante* (1922), 34 B.R. 137; *St. Pierre* v. *Cité de Trois-Rivières* (1935), 61 B.R. 439; *Bazinet* v. *Cité de St-Hyacinthe*, [1947] C.S. 261; *Morantz* v. *City of Montréal*, [1949] C.S. 101; and *Compagnie Tricot Somerset Inc.* v. *Corporation du Village de Plessisville*, [1957] B.R. 797.

76. *Pon Yin* v. *City of Edmonton, Hill and Kroning* (1915), 8 W.W.R. 809 (Alta. S.C., T.D.); *Patterson and City of Edmonton* v. *Tenove* (1978), 8 Alta. L.R. (2d) 391 (S.C., App. Div.).

77. *Bowles* v. *City of Winnipeg*, [1919] 1 W.W.R. 198 (Man. K.B.).

78. See *Fallis* v. *Wilson* (1907), 13 O.L.R. 595 (Master's Chambers); *Nettleton* v. *Municipal Corporation of the Town of Prescott* (1908), 16 O.L.R. 538 (Div. Ct.); *Aikens* v. *City of Kingston and Police Commissioners of Kingston* (1922), 53 O.L.R. 41 (H.C.); *Myers and City of Guelph* v. *Hoffman*, [1955] O.R. 965 (H.C.); *Johnson* v. *Adamson* (1980), 17 C.R. (3d) 245 (Ont. H.C.).

79. *Gibney* v. *Town of Yorkton and Reid* (1915), 31 W.L.R. 523 (Sask. Q.B.).

80. *Hébert* v. *Cité de Thetford-Mines*, [1932] S.C.R. 424; *Roy* v. *Municipal Corporation of the City of Thetford Mines and Doyon*, [1954] S.C.R. 395.

81. The province had, however, been held liable for the torts of members of the Sûreté du Québec in the earlier case of *Langlais* v. *La Reine*, [1960] C.S. 644. In *Townshend* v. *Pépin*, [1975] C.S. 423, the provincial Attorney General was held liable for the torts of members of the Sûreté du Québec but in this case it appears that the Attorney General did not contest his liability and the *Allain* case was not cited.

82. E.g., in *Morantz* v. *City of Montréal*, [1949] C.S. 101 at 107; *R.* v. *Labour Relations Board (N.S.)*, [1951] 4 D.L.R. 227 (N.S. S.C.); *Saanich Municipal Employees' Association Local 374* v. *Board of Commissioners of Police of District of Saanich* (1953), 8 W.W.R. (N.S.) 230 at 234 (B.C. S.C.), (B.C. C.A.); *Compagnie Tricot Somerset Inc.* v. *Corporation du Village de Plessisville*, [1957] B.R. 797.

83. For references to the *New South Wales* case, see: *Re Reference under the Constitutional Questions Act*, [1957] O.R. 28 at 31 (C.A.); *R.* v. *Ontario Labour Relations Board, Ex parte Canadian Union of Public Employees, Local 543*, [1964] 2 O.R. 260 at 263 (H.C.); *Re St. Catharines Police Association and Board of Police Commissioners for the City of St. Catharines*, [1971] 1 O.R. 430 at 434-435 (H.C.); *Allain* v. *Procureur Général de la Province de Québec*, [1971]

C.S. 407 at 410-411; *Schulze* v. *The Queen* (1974), 17 C.C.C. (2d) 241 at 247-248 (F.C., T.D.); and *Nicholson* v. *Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311 at 321.

84. See e.g., *R.* v. *Labour Relations Board (N.S.)*, [1951] 4 D.L.R. 227 (N.S. S.C.); *Saanich Municipal Employees' Association Local 374* v. *Board of Commissioners of Police of District of Saanich* (1953), 8 W.W.R. (N.S.) 230 (B.C. S.C.) and 651 (B.C. C.A.); *R.* v. *Labour Relations Board, Ex parte City of Fredericton* (1955), 38 M.P.R. 26 (N.B. Q.B.); *R.* v. *Ontario Labour Relations Board, Ex parte Canadian Union of Public Employees, Local 543*, [1964] 2 O.R. 260 (H.C.); *Canadian Union of Public Employees Local 501* v. *Village Commissioners of Parkdale and Sherwood and Attorney General of Prince Edward Island* (1973), 4 Nfld. & P.E.I.R. 372 (P.E.I. S.C.). The principle has also been invoked to determine whether the police are "employees" for other purposes: see e.g., *Re St. Catharines Police Association and Board of Police Commissioners for the City of St. Catharines*, [1971] 1 O.R. 430 (H.C.); *Mahood* v. *Hamilton-Wentworth Regional Board of Police Commissioners* (1977), 14 O.R. (2d) 708 (C.A.).

85. See e.g., *Jowitt* v. *Board of Commissioners of Police of City of Thunder Bay* (1974), 3 O.R. (2d) 95 (C.A.); *Re Metropolitan Toronto Police Association and Metropolitan Board of Commissioners of Police* (1974), 4 O.R. (2d) 83 (Div. Ct.); *Re Metropolitan Toronto Board of Commissioners of Police and Metropolitan Toronto Police Association* (1974), 5 O.R. (2d) 285 (Div. Ct.), and (1975), 8 O.R. (2d) 65n (S.C.C.).

86. A more detailed account of the circumstances surrounding this case will be found in McDougall, 1971b.

87. In *Nicholson* v. *Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311, a majority of the Supreme Court of Canada similarly took the status of a constable into account in holding that a police board is under a duty to act fairly in dismissing a probationary constable. Although the *Reference* case was cited in their judgment, they expressed no opinion on it other than that it was of "no assistance in the present case" (p. 321).

88. "Trudeau: Keep Politicians Ignorant of Police Actions", Toronto *Globe and Mail*, December 12, 1977, p. 7.

89. See section 37 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970, c. 10 (2nd Supp.), and section 53 of the *R.C.M.P. Act*, re the R.C.M.P.; sections 53 and 54 of the British Columbia *Police Act*; section 48 of the Saskatchewan *Police Act*; section 21 of the Manitoba *Provincial Police Act*; sections 24 and 48 of the Ontario *Police Act*; section 2.1 of the Québec *Police Act*; section 17 of the New Brunswick *Police Act*.

Table of Cases

Aikens v. *City of Kingston and Police Commissioners of Kingston* (1922), 53 O.L.R. 41 (H.C.) ..... 148: n. 78

Allain v. *Procureur Général de la Province de Québec*, [1971] C.S. 407 ..... 109, 148: n. 81, 148-9: n. 83

Andrews v. *Nott Bower*, [1895] 1 Q.B. 888 (C.A.) 113

Attorney General for New South Wales v. *Perpetual Trustee Co. (L.D.)*, [1955] A.C. 457 (P.C.) (hereinafter referred to as the ***New South Wales*** case) ..... 113-114, 115, 116, 120, 123, 148: n. 82

Attorney General of Alberta and Law Enforcement Appeal Board v. *Putnam and Cramer*, [1980] 5 W.W.R. 83 (Alta. C.A.); *aff'd sub. nom. Attorney General of Alberta* v. *Putnam and Cramer and Attorney General of Canada* (1981), 123 D.L.R. (3d) 257 (S.C.C.) (hereinafter referred to as the ***Putnam and Cramer*** case) 5, 75-76, 77

Attorney General of Ontario v. *Attorney General of Canada*, [1894] A.C. 189 (P.C.) ..... 148: n. 73

Attorney General of Quebec and Keable v. *Attorney General of Canada*, [1979] 1 S.C.R. 218 (hereinafter referred to as the ***Keable*** case)..... ..... 74, 75, 76, 97

Bazinet v. *Cité de St-Hyacinthe*, [1947] C.S. 261 ..... 148: n. 75

Bisaillon v. *Keable and Attorney General of Quebec* (1980), 17 C.R. (3d) 193 (Qué. C.A.) 3, 65, 122-125

Bowles v. *City of Winnipeg*, [1919] 1 W.W.R. 198 (Man. K.B.) .... 110, 111, 130, 148: n. 77

Bruton v. *Regina City Policemen's Association, Local 155*, [1945] 3 D.L.R. 437 (Sask. C.A.) 117

Buttrick v. *City of Lowell* (1861), 83 Mass. (1 Allen) 172 .... 104, 107, 111, 112

Canadian Union of Public Employees Local 501 v. *Village Commissioners of Parkdale and Sherwood and Attorney General of Prince Edward Island* (1973), 4 Nfld. & P.E.I.R. 372 (P.E.I. S.C. *in banco*) .... 149: n. 84

Chartier v. *Attorney General of Québec*, [1979] 2 S.C.R. 474 .... 109-110, 124

Chevalier v. *Cité de Trois-Rivières* (1913), 43 C.S. 436 (Cour de révision) . . . . . 148: n. 75

Cité de Montréal v. *Plante* (1922), 34 B.R. 137 . . . . . 109, 148: n. 75

Cité de Montréal et Archambault v. *Dame Mongeon* (1920), 31 B.R. 526 . . . . . 148: n. 75

Cobble v. *Mills and Swarich*, [1947] 2 W.W.R. 790 (Alta. S.C.) . . . . . 147: n. 67

Compagnie Tricot Somerset Inc. v. *Corporation du Village de Plessisville*, [1957] B.R. 797 . . . . . 111-112, 148: n. 75, 148: n. 82

Coomber v. *Justices of the County of Berks* (1883), 9 App. Cas. 61 (H.L.) 112

Copeland and Adamson, Re (1972), 7 C.C.C. (2d) 393 (Ont. H.C.) 121, 122, 126, 130

Di Iorio and Fontaine v. *Warden of the Common Jail of the City of Montréal*, [1978] 1 S.C.R. 152 97

Dubé v. *City of Montréal* (1912), 42 C.S. 533 (Court of Review) . . . . . 148: n. 75

Edmunds v. *R.* (1981), 121 D.L.R. (3d) 167 131

Enever v. *The King* (1906), 3 C.L.R. 969 (Aust. H.C.) 112, 127

Fallis v. *Wilson* (1907), 13 O.L.R. 595 (Master's Chambers) . . 148: n. 78

Fisher v. *Oldham Corporation*, [1930] 2 K.B. 364 . . . . . 112-113, 114, 115

Fortin v. *La Reine*, [1965] C.S. 168 . . . . . 96, 109

Gibney v. *Town of Yorkton and Reid* (1915), 31 W.L.R. 523 (Sask. Q.B.) . . . . . 148: n. 79

Hafford v. *City of New Bedford* (1860), 82 Mass. (16 Gray) 297 . . . . . 103, 104

Hawkins v. *Bepey and Others*, [1980] 1 All E.R. 797 (Q.B.D.) . . 127-128

Hébert v. *Cité de Thetford-Mines*, [1932] S.C.R. 424 . . . . . 109, 148: n. 80

Hesketh v. *City of Toronto* (1898), 25 O.A.R. 449 107

Huchette v. *Cité de Montréal* (1909), 37 C.S. 344 . . . . . 148: n. 75

Hughes v. *Cité de Montréal* (1911), 21 B.R. 32 . . . . . 148: n. 75

Ibrahim v. *The King*, [1914] A.C. 599 (P.C.) 100

Inland Revenue Commissioners v. *Hambrook*, [1956] 2 Q.B. 641 (C.A.) 114

Johnson v. *Adamson* (1980), 17 C.R. (3d) 245 (Ont. H.C.) .... 148: n. 78

Jowitt v. *Board of Commissioners of Police of City of Thunder Bay* (1974), 3 O.R. (2d) 95 (C.A.). Application for leave to appeal to the Supreme Court of Canada dismissed (1974), 3 O.R. (2d) 95n ..... 149: n. 85

Kellie v. *City of Calgary and Morgan and Maley (No. 2)* (1950), 1 W.W.R. (N.S.) 691 (Alta. S.C., App. Div.) 99

Kelly v. *Barton, Kelly* v. *Archibald* (1895), 26 O.R. 608 (Ch. D.) 106

Knowlton v. *The Queen*, [1974] S.C.R. 443 ..... 147-8: n. 72

Koshurba v. *Rural Municipality of North Kildonan and Popiel* (1965), 53 W.W.R. 380 (Man. C.A.) 99

Langlais v. *La Reine*, [1960] C.S. 644 ..... 148: n. 81

Levinson v. *Cité de Montréal* (1911), 39 C.S. 259 ..... 148: n. 75

Levy, Ex parte (1942), 204 Ark. 657; 163 S.W. 2d 529 68

Mackalley's Case (1611), 77 E.R. 824 (K.B.) 112

Magrum v. *McDougall, R.* v. *Magrum*, [1944] 3 W.W.R. 486 (Alta. S.C., App. Div.) 99

Mahood v. *Hamilton-Wentworth Regional Board of Police Commissioners* (1977), 14 O.R. (2d) 708 (C.A.) ..... 149: n. 84

Maxmilian v. *City of New York* (1875), 62 N.Y. 160; 20 Am. Rep. 468.... ..... 103, 104

McAuliffe and Metropolitan Toronto Board of Commissioners of Police, Re (1975), 9 O.R. (2d) 583 (Div. Ct.) 81

McCleave v. *City of Moncton* (1902), 32 S.C.R. 106 ... 107-108, 109, 112

Metropolitan Toronto Board of Commissioners of Police and Metropolitan Toronto Police Association, Re (1974), 5 O.R. (2d) 285 (Div. Ct.); *aff'd* (1975), 8 O.R. (2d) 65 (C.A.). Application for leave to appeal to the Supreme Court of Canada dismissed (1975), 8 O.R. (2d) 65n (S.C.C.) ..... 118-119, 130, 149: n. 85

Metropolitan Toronto Police Association and Metropolitan Board of Commissioners of Police, Re (1974), 4 O.R. (2d) 83 (Div. Ct.) .... 149: n. 85

Moore v. *The Queen*, [1979] 1 S.C.R. 195 ..... 147-8: n. 72

Morantz v. *City of Montréal*, [1949] C.S. 101 ..... 124, 148: n. 75, 148: n. 82

Myers and City of Guelph v. *Hoffman*, [1955] O.R. 965 (H.C.) ..... 148: n. 78

Nettleton v. *Municipal Corporation of the Town of Prescott* (1908), 16 O.L.R. 538 (Div. Ct.) ..... 148: n. 78

Nicholson v. *Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311 ..... 148-9: n. 83, 149: n. 87

Ombudsman Act, Re, [1974] 5 W.W.R. 176 (Sask. Q.B.) 73-74

Patterson and City of Edmonton v. *Tenove* (1978), 8 Alta. L.R. (2d) 391 (S.C., App. Div.) ..... 148: n. 76

Piché v. *The Queen*, [1971] S.C.R. 23 100

Pon Yin v. *City of Edmonton, Hill and Kroning* (1915), 8 W.W.R. 809 (Alta. S.C., T.D.) ..... 148: n. 76

Proprietary Articles Trade Association v. *Attorney General for Canada*, [1931] A.C. 310 (P.C.) 97

Reference re Alberta Statutes, [1938] S.C.R. 100 ..... 143: n. 2

Reference under the Constitutional Questions Act, Re, [1957] O.R. 28 (C.A.) ..... 119-122, 148-9: n. 83, 149: n. 87

R. v. *Biron*, [1976] 2 S.C.R. 56 ..... 147-8: n. 72

R. v. *Cartier, R. v. Libert* (1978), 43 C.C.C. (2d) 553 (Qué. S.C.) 98

R. v. *Dedman* (1981), 32 O.R. (2d) 641 (C.A.) ..... 147-8: n. 72

R. v. *Dietrich* (1978), 39 C.C.C. (2d) 361 (B.C. S.C.) 95

R. v. *Edmunds* (1978), 16 Nfld. & P.E.I.R. 108 (Nfld. C.A.) 131

R. v. *Goy* (1969), 67 W.W.R. 375 (Man. Mag. Ct.) ..... 147: n. 62

R. v. *Hauser*, [1979] 1 S.C.R. 984 98

R. v. *Howell, The Times*, Law Report, April 13, 1981, 17 (C.A.) 68

R. v. *Jones and Huber* (1975), 30 C.R.N.S. 127 (Y.T. Mag. Ct.) ..... 148: n. 74

R. v. *Labour Relations Board (N.S.)*, [1951] 4 D.L.R. 227 (N.S. S.C.) ..... 117-118, 148: n. 82, 149: n. 84

R. v. *Labour Relations Board, Ex parte City of Fredericton*, (1955), 38 M.P.R. 26 (N.B. Q.B.) ..... 149: n. 84

R. v. *Laramee* (1972), 9 C.C.C. (2d) 433 (N.W.T. Mag. Ct.) ..... 63, 146: n. 54

R. v. *Metropolitan Police Commissioner, Ex parte Blackburn*, [1968] 1 All E.R. 763 (C.A.) (hereinafter referred to as the ***Blackburn*** case) 114, 115-116, 118, 119, 122, 123, 124, 126, 127

R. v. *Metropolitan Police Commissioner, Ex parte Blackburn (No. 3)*, [1973] 1 All E.R. 324 (C.A.) 126

R. v. *Metropolitan Police Commissioner, Ex parte Blackburn, The Times*, Law Report, December 1st, 1979 (Q.B.D.) 126, 127

R. v. *Ontario Labour Relations Board, Ex parte Canadian Union of Public Employees, Local 543*, [1964] 2 O.R. 260 (H.C.) ..... 147: n. 71, 148-9: n. 83, 149: n. 84

R. v. *Stenning*, [1970] S.C.R. 631 ..... 147-8: n. 72

R. v. *Westlie* (1971), 2 C.C.C. (2d) 315 (B.C. C.A.) ..... 147-8: n. 72

Rex v. *Cité de Montréal* (1910), 39 C.S. 151 ..... 148: n. 75

Riel v. *Cité de Montréal et Bélec* (1921), 32 B.R. 420 ..... 148: n. 75

Rousseau v. *La Corporation de Lévis* (1888), 14 Q.L.R. 376 (Qué. S.C.) ..... 104-105, 106, 108, 144: n. 22

Roy v. *Municipal Corporation of the City of Thetford Mines and Doyon*, [1954] S.C.R. 395 ..... 148: n. 80

Saanich Municipal Employees' Association Local 374 v. *Board of Commissioners of Police of District of Saanich* (1953), 8 W.W.R. (N.S.) 230 (B.C. S.C.); *aff'd* (1953), 8 W.W.R. (N.S.) 651 (B.C. C.A.) ..... 148: n. 82, 149: n. 84

Schulze v. *The Queen* (1974), 17 C.C.C. (2d) 241 (F.C., T.D.) ..... 109, 148-9: n. 83

Stanbury v. *Exeter Corporation*, [1905] 2 K.B. 838 (C.A.) 112

St. Catharines Police Association and Board of Police Commissioners for the City of St. Catharines, Re, [1971] 1 O.R. 430 (H.C.) ..... 148-9: n. 83, 149: n. 84

St. Pierre v. *Cité de Trois-Rivières* (1935), 61 B.R. 439 ..... 148: n. 75

Townshend v. *Pépin*, [1975] C.S. 423 ..... 148: n. 81

Tremblay v. *City of Québec* (1903), 23 C.S. 266 ..... 148: n. 75

286880 Ontario Ltd. v. *Parke* (1974), 6 O.R. (2d) 311 (H.C.) 126

Vandiver v. *Endicott* (1959), 215 Ga. 250; 109 S.E. 2d 775 68

Vandiver v. *Manning* (1960), 215 Ga. 874; 114 S.E. 2d 121 .... 147: n. 62

White, Re, White v. *Regem* (1954), 12 W.W.R. (N.S.) 315 (B.C.C.A.) 97

Winterbottom v. *Board of Commissioners of Police of the City of London* (1901), 1 O.L.R. 549 (Ch. D.) 106-107

Wishart v. *City of Brandon* (1887), 4 Man. R. 453 (Q.B.)..... 102, 102-103, 104, 105, 107, 108, 111

Wool v. *The Queen and Nixon*, not yet reported, June 8, 1981, (F.C., T.D.) 5, 128-129, 130

Wright v. *The Queen*, [1973] 6 W.W.R. 687 (Sask. Dist. Ct.) 64

Table of Statutes

Canada

Province of Canada

Act for the Better Preservation of the Peace, and the Prevention of Riots and Violent Outrages at and near Public Works, while in Progress of Construction, S.C. 1845, 8 Vict., c. 6 43

s. 13 42
ss. 15, 18 42-43

Act to Authorize the Employment of Military Pensioners and Others as a Local Police Force, S.C. 1851, 14 & 15 Vict., c. 77 47

Act to Continue an Act Intitled an Act for the Better Preservation of the Peace, S.C. 1851, 14 & 15 Vict., c. 76 43

Act to Provide for the Better Administration of Justice in the Unorganized Tracts of Country within the Limits of this Province, S.C. 1857, 20 Vict., c. 60, s. 6 47

Appointment of Constables Act, S.C. 1860, 23 Vict., c. 8 ..... 47, 53

Municipal Corporations Act ("Baldwin Act"), S.C. 1849, 12 Vict., c. 81 ..... 9, 10, 51, 54, 143: n. 7

s. 69 9
s. 71 ..... 9, 143: n. 4
s. 73 9-10
s. 74 ..... 9, 143: n. 4
s. 81 9
s. 93 10
s. 99 ..... 143: n. 4

Municipal Institutions of Upper Canada Act, S.C. 1858, 22 Vict., c. 99... ..... 51, 54, 55, 85

s. 352 ..... 144: n. 30
s. 374 ..... 51, 52, 144: n. 30
ss. 376-378 51
s. 379 ..... 7, 8, 51, 52

Temporary Judicial Districts Act, S.C. 1857, 20 Vict., c. 60 47

Dominion of Canada

Administration of Justice, North West Territories Act, S.C. 1873, 36 Vict., c. 35 45
s. 10 45
s. 11 45
s. 15 45
s. 17 ..... 143: n. 5
ss. 19, 33 ..... 45, 46

Civil Service Act, S.C. 1960-61, c. 57 94
s. 2(1)(g), (h) 94

Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34 ..... 68, 84, 95-98, 101, 147: n. 70, 148: n. 74
s. 2 ..... 13, 63-64, 97, 98
s. 7(2) ..... 147: n. 64
s. 25 63
s. 235 ..... 63, 64
ss. 245, 246 63
s. 246(2)(a) 95
ss. 450, 454(1) 63
s. 455 129
ss. 508, 732.1 124

Customs Act, R.S.C. 1970, c. C-40, s. 2(1) 67

Dominion Police Act, R.S.C. 1906, c. 92 ..... 144: n. 27

Excise Act, R.S.C. 1970, c. E-12, s. 2 67

Federal Court Act, R.S.C. 1970, c. 10 (2nd Supp.), s. 37 ..... 149: n. 89

Financial Administration Act, R.S.C. 1952, c. 116 94

Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 27(2) 96

Order in Council, SOR/66-11, *Canada Gazette*, Part II, January 12, 1966, p. 14 94

Police of Canada Act, S.C. 1868, 31 Vict., c. 73 ..... 40, 41, 43, 45
s. 2 ..... 143: n. 5
s. 6 41

Protection of Privacy Act, S.C. 1973-74, c. 50 121

Royal Canadian Mounted Police Act, S.C. 1959, c. 54 58

Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C. 1970, c. R-9 ..... 4, 57, 66, 68, 69, 71, 72, 73, 77, 79, 146: n. 60
s. 5 ..... 71-72, 74, 75, 93
ss. 6(3), 7(1) 66

s. 7(4) 66
s. 11 66
s. 15 66
s. 17 ..... 68, 93
s. 17(1), (2) 67
s. 17(3) ..... 66, 77, 146: n. 61
s. 17(4) 66, 67
s. 18 ..... 66, 129, 130
s. 20 ..... 69, 72
s. 21 ..... 72, 74, 75
s. 21(2) 93
ss. 30-32 94
s. 53 ..... 149: n. 89

Royal Northwest Mounted Police Amendment Act, S.C. 1919 (2nd Sess.), c. 28 49

British Columbia

Labour Code, R.S.B.C. 1979, c. 212 81

Police Act, S.B.C. 1974, c. 64 ..... 58, 145: n. 41
s. 14 ..... 144 : n. 31

Police Act, R.S.B.C. 1979, c. 331 ..... 66, 72, 73, 77, 81, 92, 146: n. 60
s. 13(1) 72
s. 15 71
s. 15(1) 70
s. 16 ..... 71, 147: n. 68
s. 16(2) 71
s. 16(2)(b) 70
ss. 17(2), 22(1) 81
s. 22(2) 81
s. 22(3) 81
s. 26(1) 81
s. 27 92
ss. 27(1), 30(1) 81
ss. 53, 54 ..... 149: n. 89

Police Constables Act, S.B.C. 1880, 43 Vict., c. 22 44
c. 45 44

Vancouver City Incorporation Act, 1886, S.B.C. 1886, 49 Vict., c. 32
ss. 171-181 ..... 144-5: n. 36
s. 182 ..... 143: n. 5, 144: n. 36
ss. 183-184A ..... 144-5: n. 36

Alberta

Alberta Police Act, S.A. 1919, c. 26 ..... 46, 145: n. 40
s. 19 ..... 144: n. 35
Alberta Provincial Police Act, S.A. 1917, c. 4 46
Constables Act, S.A. 1908, c. 4 46
Constables Act, S.A. 1909, c. 7 46
Oaths of Office Act, R.S.A. 1970, c. 266 65
Police Act, 1971, S.A. 1971, c. 85 ..... 58, 145: n. 40
s. 17 64
Police Act, 1973, S.A. 1973, c. 44, as amended (See R.S.A. 1980, c. P-12) ..... 64, 66, 75, 76, 77, 83, 89, 92, 146: n. 60
s. 18(2) 82
s. 21 ..... 146: n. 55
s. 22 82
s. 25(2) 82
s. 25(3) 82
s. 25(4) 82, 89
s. 26(1) 82
s. 26 90
s. 31 ..... 64, 82
s. 31(1), (2) 64-65
s. 31(3) ..... 146: n. 57
s. 33 ..... 75, 82
Public Authorities Protection Act, R.S.A. 1942, c. 138. ..... 147: n. 67

Saskatchewan

City Act, S.S. 1908, c. 16, s. 79 ..... 144-5: n. 36
Constables Act, S.S. 1906, c. 20 46
Highways Act, R.S.S. 1978, c. H-3, s. 71 83
Police Act, 1974, S.S. 1973-74, c. 77 58
Police Act, R.S.S. 1978, c. P-15 ..... 66, 70, 73, 83, 89, 92, 146: n. 60
s. 3(3) 70
ss. 3, 4 ..... 147: n. 68
s. 5 ..... 70, 147: n. 68
ss. 30, 33 83

s. 31 82
s. 37(1) 82
s. 37(3) 83, 95
ss. 38(1), 46 83
s. 48 ..... 149: n. 89

Public Officers' Protection Act, R.S.S. 1978, c. P-40, s. 2 133

Saskatchewan Provincial Police Act, 1920, S.S. 1919-20, c. 19 46

Saskatchewan Provincial Police Act, R.S.S. 1965, c. 114 73

Manitoba

Assiniboia

Laws of Assiniboia, Passed by the Governor and Council of Assiniboia, April 11, 1862, arts. 32-34 39-40

Province of Manitoba

Amusements Act, R.S.M. 1970, c. A70 84

City of Winnipeg Act, S.M. 1971, c. 105 ..... 66, 84, 92
s. 285 84
s. 462 ..... 83, 145: n. 45, 146: n. 60
s. 462(5) 84
s. 463 ..... 145: n. 45, 146: n. 60
ss. 464, 465 ..... 84, 145: n. 45, 146: n. 60
ss. 466-468 ..... 145: n. 45, 146: n. 60
s. 469 ..... 84, 145: n. 45, 146: n. 60
ss. 470-472 ..... 145: n. 45, 146: n. 60

Constables Act, S.M. 1870, 34 Vict., c. 11 ..... 41, 46
s. 2 42
s. 5 43

Fisheries Act, R.S.M. 1970, c. F90 ..... 147: n. 70

Highway Traffic Act, R.S.M. 1970, c. H60 84

Liquor Control Act, R.S.M. 1970, c. L170 84

Municipal Act, C.S.M. 1892, c. 100, ss. 746-750 ..... 144: n. 33

Municipal Act, S.M. 1970, c. 100 ..... 66, 84, 91, 146: n. 60
ss. 285, 286 ..... 3, 84, 91
s. 287(2) 84
ss. 285-289 ..... 146: n. 60

Police Act, S.M. 1971, c. 85 58

Provincial Police Act, R.S.M. 1970, c. P150 ..... 66, 146: n. 60
s. 4(2) ..... 84, 98, 147: n. 70
ss. 15-20 ..... 147: n. 68
s. 21 ..... 149: n. 89

Public Officers Act, R.S.M. 1970, c. P230, s. 21 133

Wildlife Act, R.S.M. 1970, c. W140 ..... 84, 147: n. 70

Winnipeg Charter, S.M. 1902, c. 77, s. 866 110

Ontario

Province of Upper Canada

Act to Establish a Police in the Town of Brockville, S.U.C. 1832, 2 Wm. IV, c. 17 ..... 143: n. 6

Act to Regulate the Police within the Town of Kingston, S.U.C. 1816, 56 Geo. III, c. 33 8-9

Introduction of English Common Law Act, S.U.C. 1792, 33 Geo. III, c. 1 39

Parish and Town Officers Act, S.U.C. 1793, 33 Geo. III, c. 2 ..... 33, 39, 47, 53, 143: n. 3

Regulations for the Police of the Town of York, 1817 9

Toronto City Charter, S.U.C. 1834, 4 Wm. IV, c. 23 ..... 49, 51, 54
ss. 22, 57 ..... 49, 50, 143: n. 4
ss. 65, 74 50
ss. 77, 78 50

Province of Ontario

Administration of Justice Act, S.O. 1874, 37 Vict., c. 7, ss. 65-67 47

Constables Act, S.O. 1877, 40 Vict., c. 20 47

Constables Act, S.O. 1910, c. 39, s. 17 ..... 48, 79

Dominion Commissioners of Police Act, S.O. 1910, c. 38 ..... 144: n. 23

High and County Constables Act, S.O. 1896, 59 Vict., c. 26 47

Interpretation Act, R.S.O. 1950, c. 184 ..... 119, 120

Municipal Act, R.S.O. 1950, c. 243 ..... 119, 120

Municipality of Metropolitan Toronto Act, R.S.O. 1980, c. 314, s. 177 ..... 145: n. 44

Police Act, 1946, S.O. 1946, c. 72 ..... 55, 57, 59, 145, n. 37

ss. 6-18 ..... 144-5: n. 36

Police Act, R.S.O. 1950, c. 279 ..... 119, 120

ss. 14, 15, 45 120
ss. 46 120

Police Act, R.S.O. 1980, c. 381 ... 66, 78, 85, 121, 146: n. 60, 147: n. 69

s. 2 85
ss. 8-21 85
s. 14 ..... 85, 91
s. 15 85
s. 16 85
s. 17 ..... 85, 121
ss. 18, 19 85
s. 20 85
s. 20(3) 91
s. 21 85
s. 24 ..... 92, 149: n. 89
s. 43 78
s. 43(1) 78
s. 43(2) 78, 93
s. 43(3) 94
s. 44 93
s. 46(1), 46(2) 78
s. 47 78
s. 48 ..... 149: n. 89
s. 56 ..... 78, 85
s. 57 ..... 85, 121, 129
ss. 64, 65 78
s. 69 ..... 144: n. 31
Pt. IV 78

Public Authorities Protection Act, R.S.O. 1970, c. 374, s. 11 (as am. by S.O. 1976, c. 19) 133

Public Officers Act, R.S.O. 1970, c. 382, s. 12 133

Regional Municipality of Durham Act, R.S.O. 1980, c. 434, s. 74 ..... 145: n. 46

Regional Municipality of Haldimand-Norfolk Act, R.S.O. 1980, c. 435, s. 69 ..... 145: n. 46

Regional Municipality of Halton Act, R.S.O. 1980, c. 436, s. 80 ..... 145: n. 46

Regional Municipality of Hamilton-Wentworth Act, R.S.O. 1980, c. 437, s. 91 ..... 145: n. 46

Regional Municipality of Niagara Act, R.S.O. 1980, c. 438, s. 117 ..... 145: n. 46

Regional Municipality of Peel Act, R.S.O. 1980, c. 440, s. 75 ..... 145: n. 46

Regional Municipality of Sudbury Act, R.S.O. 1980, c. 441, s. 39 ..... 145: n. 46

Regional Municipality of Waterloo Act, R.S.O. 1980, c. 442, s. 110 ..... 145: n. 46

Regional Municipality of York Act, R.S.O. 1980, c. 443, s. 112 ..... 145: n. 46

Regulation 791, R.R.O. 1980

s. 31 89
s. 31(1) 85
s. 56 ..... 147: n. 69

Telephone Act, R.S.O. 1970, c. 457 121

Québec

Province of Québec (1763-1791)

Ordinance for Establishing Courts of Criminal Jurisdiction in the Province of Quebec, 17 Geo. III, March 4, 1777 36

An Ordinance to Explain and Amend an Ordinance for establishing Courts of Criminal Jurisdiction in the Province of Quebec, 27 Geo. III, April 30, 1787 ..... 36, 37

Province of Lower Canada (1791-1841)

An Ordinance for Establishing an Efficient System of Police in the Cities of Quebec and Montreal, S.L.C. 1838, 2 Vict., c. 2, s. 3 37

Province of Québec (1867-)

Cities and Towns Act, R.S.Q. 1977, c. C-19, s. 113.1, as am. by S.Q. 1979, c. 67, s. 39 86

Civil Code 124

Civil Service Act, R.S.Q. 1977, c. F-3, s. 51 79

Courts of Justice Act, R.S.Q. 1977, c. T-16, s. 208 ..... 144: n. 31

Municipal Code, S.Q. 1870, 34 Vict., c. 68

s. 144 86
s. 1060 105-106

Municipal Code, S.Q. 1979, c. 67, s. 38 86

Police Act, S.Q. 1968, c. 17 ..... 58, 145: n. 38

Police Act, R.S.Q. 1977, c. P-13, as am. by S.Q. 1979, c. 67 ..... 66, 79, 92, 146: n. 60

s. 2 ..... 79, 86
s. 2.1 ..... 149: n. 89
s. 39 ..... 79, 93, 124
s. 43 79
ss. 44, 46, 47, 51 79
s. 52 93
s. 53 93
s. 54 94
s. 57-57.2 93
s. 64 86
s. 65 ..... 86, 95
ss. 68, 69 86
s. 80 ..... 144: n. 31

Public Security Council of the Montreal Urban Community Act, S.Q. 1977, c. 71 ..... 66, 86, 91, 145: n. 43, 146: n. 60

ss. 212-214, 221 86
ss. 222, 223 ..... 86, 91
s. 224 86
ss. 229-231 ..... 87, 91
s. 235 87

Quebec Police Act, S.Q. 1870, 33 Vict., c. 24

ss. 2, 3 44
s. 4 43
ss. 13, 14, 16, 18, 21, 22, 25, 36, 37, 41-43 44
s. 47 37

New Brunswick

Appointment of Provincial Constables Act, S.N.B. 1898, 61 Vict., c. 6 ... 48

Charter of the City of Saint John, 1785, R.S.N.B. 1855, Vol. III ..... 144: n. 32

City of Fredericton Police Commission Act, S.N.B. 1908, c. 42 ..... 144-5: n. 36

City of Moncton Incorporation Act, S.N.B. 1890, 53 Vict., c. 60, s. 36 ... 108

City of Moncton Police Force Act, S.N.B. 1893, 56 Vict., c. 47 ..... 144: n. 34

Fire Prevention Act, R.S.N.B. 1973, c. F-13, s. 9 77

Fisheries Act, R.S.N.B. 1973, c. F-15 77

Forest Fires Act, R.S.N.B. 1973, c. F-20 77

Game Act, R.S.N.B. 1973, c. G-1 77

Motor Carrier Act, R.S.N.B. 1973, c. M-16 77

Police Act, S.N.B. 1977, c. P-9.2 ..... 58, 66, 88, 92, 146: n. 60

- s. 1 87
- s. 2 ..... 87, 147: n. 68
- s. 2(2) 77, 87
- s. 6 ..... 88, 130
- s. 7(2) 87
- s. 7(13) 87
- s. 10 87
- s. 10(3) 92
- s. 11 87
- s. 11(3) 92
- s. 11(7) 87
- s. 17 ..... 149: n. 89

Protection of Persons Acting under Statute Act, R.S.N.B. 1973, c. P-20, s. 1 133

Provincial Police Force Act, S.N.B. 1927, c. 9 48

Summary Convictions Act, R.S.N.B. 1973, c. S-15, s. 31(3) 88

Town and Parish Officers Act, S.N.B. 1786, 26 Geo. III, c. 28 39

Nova Scotia

Constables' Protection Act, R.S.N.S. 1967, c. 50, s. 4 133

Organization of Provincial Police Act, S.N.S. 1910, c. 10 48

Police Act, S.N.S. 1969, c. 17 58

Police Act, S.N.S. 1974, c. 9 ..... 66, 70, 90, 92, 145: n. 39, 146: n. 60

- s. 11(6) 69, 89
- s. 12 ..... 147: n. 68
- s. 12(4) 69
- s. 14 89
- s. 15 88
- s. 15(5) 89, 90
- s. 16 89
- s. 16(1) 95
- s. 16(2) 70, 89
- s. 18 ..... 147: n. 68
- s. 18(3) 69
- s. 19 88
- s. 19(11) 89
- s. 20(2) 88-89

Provincial Constables Act, S.N.S. 1899, 62 Vict., c. 10 48

Town Officers Act, S.N.S. 1765, 5 Geo. III, c. 1 39

Towns Incorporation Act, S.N.S. 1941, c. 3 118

Trade Union Act, S.N.S. 1947, c. 3 117

Prince Edward Island

Act to Compel Persons Appointed to the Office of Constable to Serve as Such, S.P.E.I.1843, 6 Vict., c. 2 39

Act relating to the Appointment of Constables and Fence Viewers for Queen's County Act, S.P.E.I. 1853, 16 Vict., c. 11 39

Charlottetown Incorporation Amendment Act, S.P.E.I. 1941, c. 24, s. 4 54

Police Act, S.P.E.I. 1977, c. 28 ..... 58, 66, 90, 92, 145: n. 42, 146: n. 58, 146: n. 60

- ss. 11-13 ..... 147: n. 68
- s. 18 90
- s. 19(1) 95

s. 41 ..... 147: n. 68
s. 41(3) 71

Provincial Police Force Act, S.P.E.I. 1930, c. 16 48

Newfoundland

Act to Regulate and Improve the Police of the Town of St. John's, and to Establish a Nightly Watch in the Said Town. [The Bill was passed by the House of Assembly and was given second reading by the Legislative Council but was never enacted.] 38

Agreement for Policing the Province Act, R.S.N. 1970, c. 6 .. 147: n. 68

Constabulary Act, C.S.N. 1872, 35 Vict., c. 38 ..... 38, 79

Constabulary Act, S.N. 1970, No. 74 ..... 38, 58
s. 8. 38

Constabulary Act, R.S.N. 1970, c. 58 ..... 66, 79, 146: n. 60
s. 4(1), (3) 80
s. 5. 80
ss. 7, 8 80
s. 9. ..... 80, 94
s. 11 80
s. 13 ..... 80, 95
s. 28 80

Justice and Other Public Authorities (Protection) Act, R.S.N. 1970, c. 189, s. 19 133

Municipalities Act, S.N. 1979, c. 33, ss. 184-186 ..... 61, 146: n. 53

Newfoundland Company of Rangers Act, 1966, S.N. 1966, No. 37 ..... 145-6: n. 52

Newfoundland Company of Rangers Act, R.S.N. 1970, c. 255 ..... 146: n. 59

Northwest Territories

Appointment of Constables Ordinance, O.N.W.T. 1878, No. 7 46

Royal Canadian Mounted Police Agreement Ordinance, R.O.N.W.T. 1974, c. R-6 ..... 147: n. 68

Ireland

Dublin Police Act, 1786 (Ir.), 26 Geo. III, c. 24 41

Great Britain

England

Statute of Westminster the First, 1275 (Eng.), 3 Edw. I, c. 1 13

Statute of Winchester, 1285 (Eng.), 13 Edw. I, stat. 2 ..... 11, 23, 24, 30

Statute of Richard II, 1377 (Eng.), 1 R. II, c. 2 13

Act Shewing the Penalty for Hunting in the Night, or with Disguising, 1485 (Eng.), 1 Hen. VII, c. 7 25

Statute for Mending of Highways, 1555 (Eng.), 2 & 3 Phil. and Mary, c. 8 25

Act for the Punishment of Vagabonds, and for the Relief of the Poor and Impotent, 1572 (Eng.), 14 Eliz. I, c. 5 25

Act for the Following of Hue and Cry, 1585 (Eng.), 27 Eliz. I, c. 13..... ..... 25, 26

Act for the Relief of the Poor, 1601 (Eng.), 43 Eliz. I, c. 2 26

United Kingdom

Act for the Better Relief of the Poor of this Kingdom, 1662 (U.K.), 13 & 14 C. II, c. 12 27

Quebec Act, 1774 (U.K.), 14 Geo. III, c. 83 ..... 144: n. 22

London Metropolitan Police Act, 1829 (U.K.), 10 Geo. IV, c. 44 .... 41, 49

s. 1..... 124

British North America Act, 1867, 1867 (U.K.), 30 & 31 Vict., c. 3 .... 7, 49

s. 91 para. 27..... 40, 97
s. 92 para. 14..... 40, 74, 97

le statut juridique de la police

LE STATUT JURIDIQUE DE LA POLICE

Série droit pénal

LE STATUT JURIDIQUE DE LA POLICE

Série droit pénal

Un document d'étude préparé à l'intention de la

Commission de réforme du droit du Canada

par

Philip C. Stenning

Juillet 1981

An English Edition
of this Study Paper
is available under the title

LEGAL STATUS
OF
THE POLICE

©Ministère des Approvisionnements et Services Canada 1982

On peut obtenir ce document gratuitement en écrivant à

Commission de réforme du droit du Canada
130, rue Albert, 7e étage
Ottawa, Canada K1A 0L6

ou

Bureau 2180
Place du Canada
Montréal (Québec)
H3B 2N2

N° de catalogue J32-6/4-1982F
ISBN 0-662-91606-9

Réimpression 1983

Table des matières

REMERCIEMENTS 1

INTRODUCTION 3

CHAPITRE UN: LES ORIGINES DE L'OFFICE DE CONSTABLE EN ANGLETERRE 7

A. «Police», «constables» et «agents de la paix» 8
B. Les premiers systèmes de «police» de l'Angleterre prénormande 14
C. «Constables» et «juges de paix» 19
D. La dualité de l'office de constable 30

CHAPITRE DEUX: LES DÉBUTS DE LA POLICE AU CANADA 37

A. Les premières forces de police fédérales et provinciales 43
B. Les systèmes de police municipale au dix-neuvième siècle 52

CHAPITRE TROIS: LE STATUT JURIDIQUE ACTUEL DE LA POLICE AU CANADA 61

A. La réforme de la législation policière, 1946-1977 61
B. La composition démographique actuelle de la police canadienne 64
C. Le statut, la compétence et les attributions de la police 66
D. Les dispositions législatives relatives au statut de la police 70
   1) La législation policière 70
      (a) La Gendarmerie royale du Canada 71
      (b) Les services contractuels de la Gendarmerie royale du Canada 74
      (c) Les corps de police provinciaux 84
      (d) Les corps de police municipaux 87
         i) Colombie-Britannique 88
         ii) Alberta 88
         iii) Saskatchewan 89
         iv) Manitoba 90

v) Ontario 92
vi) Québec 93
vii) Nouveau-Brunswick 95
viii) Nouvelle-Écosse 96
ix) Île-du-Prince-Édouard 98
x) Terre-Neuve 98
(e) Les chefs de police, les commissaires et les autres dirigeants de corps de police 99
2) Le *Code criminel* 103
3) Autres lois 108
E. Le common law 109

CHAPITRE QUATRE: LE STATUT JURIDIQUE MODERNE DE LA POLICE: CERTAINES CONSÉQUENCES 111

A. La notion d'indépendance de la police 111
B. Conclusions 144

ANNEXE 147

BIBLIOGRAPHIE 149

RENVOIS 157

TABLE DE JURISPRUDENCE 165

TABLE DES LOIS 171

Remerciements

Lors de la préparation du présent document d'étude, l'auteur a reçu l'assistance d'un grand nombre de personnes dont certaines ignorent la valeur de leur apport. L'auteur désire témoigner sa gratitude à ses collègues et amis de longue date, John Edwards et Clifford Shearing, pour l'aide inestimable et l'encouragement qu'ils lui ont apportés avec tant de générosité. L'auteur tient également à exprimer sa reconnaissance à Geoffrey Marshall, John Beattie, Tony Doob et Bill Shimmin qui l'ont aidé chacun à sa façon. Enfin, l'auteur désire remercier Calvin A. Becker de la Commission de réforme du droit du Canada, pour l'appui et l'aide généreuse qu'il lui a apportés pendant toute la durée du projet.

Philip C. Stenning

Introduction

[TRADUCTION]
Dans cette province, l'office de constable est dévolu par la loi seulement. Cependant, il ne fait aucun doute que cet office est le même que celui qu'exerce le constable en Angleterre, et que l'agent canadien a les mêmes pouvoirs et attributions que ce dernier. En effet, l'un des caractères distinctifs de notre législation est que nos lois et nos institutions doivent être conçues sur le modèle des lois et des institutions britanniques. En reproduisant ces dernières, nous avons évidemment introduit au Canada l'office de constable en tant que symbole de la paix et de l'ordre dans la vie sociale.

Adam Wilson, *The Constable's Guide* (1859: 16)

Notre système d'administration de la justice est tout à fait différent, et le rôle et le statut de la police à l'intérieur de ce système est clair et bien défini par des textes législatifs.

M. le juge Turgeon, dans l'affaire *Bisaillon* c. *Keable et le Procureur général du Québec*, [1980] C.A. 316, à la p. 320.

Jusqu'à tout récemment, dans les rares cas où ils ont eu à se pencher sur la question, les tribunaux canadiens se sont largement appuyés sur la jurisprudence anglaise pour définir le statut de la police au Canada et ce, en dépit de modifications pourtant très explicites apportées aux législations provinciales. Cependant, les développements récents ont, de façon à la fois implicite et explicite, confronté les tribunaux à la nécessité de définir le statut juridique de la police en termes propres au Canada. Dans ce contexte, le jugement récent de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Bisaillon* c. *Keable et le Procureur général du Québec* illustre très clairement le besoin de définir le statut juridique de la police selon une approche qui ne soit pas exclusivement, ni même principalement, fondée sur l'hypothèse que le système policier canadien est régi par les mêmes principes que le système britannique dont il tire, pour une grande part, son origine historique.

La discussion entourant le statut juridique de la police est avant tout centrée sur la question de la responsabilité de la police. En effet, le statut juridique de la police est d'une grande importance dans la mesure où il influe tant sur la responsabilité des policiers à l'intérieur de la force que sur la responsabilité de la police envers la société. Un coup d'œil rapide sur les structures de contrôle de la police dans divers pays révèle que, comme l'a indiqué Bayley, [TRADUCTION] «il n'est pas possible de dire qu'un régime démocratique exige un mode de contrôle particulier» (1979: 131). Par conséquent, dans un pays comme le Canada où l'organisation du système policier

est aussi fragmentée et diversifiée, on s'attend peu à ce que le statut de la police soit uniforme d'un bout à l'autre du pays. En effet, puisqu'au Canada, au moins onze corps législatifs détiennent, chacun dans les limites de sa compétence, le pouvoir de définir ce statut, des différences sont pour le moins prévisibles.

Dans le présent document d'étude, nous avons voulu examiner le statut juridique de la police au Canada à l'heure actuelle, et évaluer l'incidence de ce statut sur le contrôle de la police et sur l'exercice des pouvoirs policiers. Par ailleurs, puisque dans les textes législatifs le statut juridique actuel de la police est défini par référence aux offices traditionnels de «constable» et d'«agent de la paix», nous avons également voulu examiner l'origine historique de même que l'évolution subséquente de ces charges.

Dans le présent document, nous avons donné au mot «police» un sens assez restreint. Plus précisément, cette définition se limite aux personnes qui travaillent, généralement à temps plein, comme membres d'un corps de police public créé en vertu d'une loi provinciale, d'une charte municipale ou de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Notamment, certains types de policiers qui ont un statut particulier ne font pas l'objet d'une étude distincte dans le présent document. Ce sont les constables spéciaux, les cadets de police, les membres des forces de police auxiliaires ou de réserve, les officiers chargés de l'application des règlements, les constables des bandes indiennes, de même que les autres policiers qui ont des champs d'activité bien particuliers (par exemple la police des chemins de fer, la police des ports, les constables spéciaux des sociétés hydro-électriques, les gardiens de sécurité et les gardes du corps au service du gouvernement, ainsi que les autres policiers «privés»)[1].

Au premier chapitre, nous débuterons par une étude de l'origine et de l'évolution de l'office de constable en Angleterre, jusqu'à son instauration au Canada au cours du siècle dernier. Au deuxième chapitre, nous brosserons un tableau des premiers développements de la police au Canada, ce qui nous amènera au troisième chapitre qui porte sur le statut juridique actuel de la police. Au quatrième chapitre, nous étudierons l'origine et la perception actuelle du concept d'autonomie de la police, de même que l'incidence de ce concept sur le contrôle de la police, sur la responsabilité du fait d'autrui à l'égard des méfaits commis par les policiers, et sur les relations entre les chefs de police et les membres de leur force.

Lors des recherches qu'il a effectuées pour le présent document d'étude, et surtout en ce qui a trait au deuxième chapitre, l'auteur s'est vite rendu compte de la pénurie de documentation accessible au sujet de l'histoire de la police au Canada. Il est à souhaiter que cette modeste contribution à l'histoire législative de la police au Canada ait au moins pour effet d'encourager les chercheurs à pousser leurs efforts en vue de combler les graves lacunes de nos connaissances sur les débuts de la police dans ce pays. Nous osons espérer

que, ce faisant, les chercheurs sauront éviter les écueils que pose ce travail, de même que la tendance fréquente chez les historiens à faire débuter l'histoire du Canada (et par conséquent, celle de la police) avec la colonisation européenne. En effet, rien n'est plus faux et l'on peut se demander si une meilleure compréhension des systèmes de police qui existaient chez les populations autochtones du Canada avant l'arrivée des colonisateurs ne pourrait pas contribuer à résoudre l'un des problèmes les plus épineux en matière de police au Canada, soit l'organisation de services de police à la fois humains et efficaces pour les communautés autochtones. La plupart d'entre nous adoptons une attitude traditionaliste qui consiste à tenir pour acquis que les formes de gouvernement que nous connaissons (et dont la police est un élément essentiel) sont inévitables et de loin les meilleures. Pourtant, il suffit d'étudier les origines historiques de notre système actuel pour se rendre compte que de tels préjugés sont mal fondés, et pour comprendre que même les principes de droit ne sont pas immuables et que les changements, tout comme la stabilité, sont nécessaires à un sain équilibre.

Puisqu'une grande part des documents historiques relatifs à la police ne sont pas accessibles à la plupart des lecteurs, l'auteur a pris la liberté d'inclure plus de citations que de coutume, en espérant toutefois que le texte ne s'en trouvera pas trop alourdi.

Il est certain que dans la vie de tous les jours, le statut d'un policier n'est ni essentiellement, ni même principalement, un phénomène juridique. Ainsi, en nous limitant au caractère juridique de ce statut, nous n'avons abordé qu'un aspect d'une question extrêmement complexe et controversée. Pour bon nombre de gens, cependant, la force policière incarne la loi plus que toute autre institution sociale. Il semble donc essentiel de mieux comprendre le statut juridique de la police, et cela est d'autant plus vrai qu'au Canada, les policiers sont devenus un emblème national. Si le Canada doit être jugé d'après ses policiers, il est important que les Canadiens soient à même de porter un jugement éclairé.

Puisque notre but se limite à décrire le statut juridique actuel de la police, de même que ses origines, le présent document ne contient aucune recommandation en ce qui a trait aux réformes qui, éventuellement, pourraient s'avérer souhaitables.

La première version de ce document d'étude a été achevée et présentée à la Commission de réforme du droit du Canada en mai 1981. Par la suite, des modifications ont été apportées, notamment pour tenir compte du jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Le Procureur général de l'Alberta et autre* c. *Putnam et Cramer et le Procureur général du Canada et autres*, [1981] 2 R.C.S. 267, ainsi que du jugement rendu par la Division de première instance de la Cour fédérale du Canada dans l'affaire *Wool* c. *La Reine et Nixon* (8 juin 1981). Le document d'étude a donc été préparé de façon à présenter l'état du droit positif au 15 juillet 1981.

CHAPITRE UN

Les origines de l'office de constable en Angleterre

Comme elle l'a fait pendant de nombreuses années en tant que puissance impériale, l'Angleterre a introduit dans les territoires coloniaux du Canada ses institutions gouvernementales traditionnelles. Ainsi, selon les termes mêmes du préambule de notre constitution, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867, celle-ci fut conçue pour être «semblable en principe» à la constitution du Royaume-Uni. Les tribunaux canadiens se sont donc appuyés sur cet énoncé pour résoudre les questions constitutionnelles fondamentales[2]. Le système policier instauré par les premières administrations coloniales en terre canadienne n'a pas échappé à cette règle. L'office d'agent et les corps de police publique qui ont été institués au Canada à la fin du dix-huitième siècle et au début du siècle dernier ont été conçus, sans aucune équivoque, sur le modèle de leurs pendants britanniques. Par exemple, le pouvoir de nommer des «constables» avait, à l'origine, été octroyé à des juges de paix nommés par le gouvernement central[3]. Avec l'établissement, au milieu du siècle dernier, d'un niveau local de gouvernement élu démocratiquement, ce pouvoir a, dans plusieurs cas, été transféré aux conseils municipaux nouvellement élus[4]. Dans chaque cas, le statut et les attributions du constable ainsi nommé étaient définis par référence à l'office de constable tel qu'il existait alors en Angleterre. C'est ce qui ressort clairement des ouvrages de l'époque qui traitent de cette fonction (voir par exemple, Keele, 1851; Wilson, 1859; Jones, 1882). En effet, si les premières lois à ce sujet prévoyaient la nomination de constables dans les comtés et les municipalités, on n'y trouve rien qui définisse le statut, les pouvoirs et les devoirs de ces officiers. Il semble plutôt que l'on ait tenu pour acquis qu'ils avaient le même statut, les mêmes pouvoirs et les mêmes devoirs que leurs homonymes britanniques.

Les lois subséquentes qui établirent des corps de police ne donnent guère plus de renseignements au sujet du statut juridique de ces derniers. Par exemple, il est prévu à l'article 379 de l'*Acte relatif aux Institutions Municipales du Haut Canada* de 1858, que les constables nommés en vertu des dispositions de cette loi

> seront chargés des devoirs spéciaux de maintenir la paix, de prévenir les vols et autres félonies et délits, et d'appréhender les délinquants, et auront généralement

> tous les pouvoirs et priviléges et seront sujets à tous les devoirs et responsabilités auxquels sont assujétis par la loi les constables dûment nommés[3]. (22 Vict., chap. 99, art. 379)

Il est également prévu qu'ils «obéiront à tous les ordres légitimes, et seront soumis aux règlements» du bureau des commissaires de police qui les a nommés. La «loi» dont il est question à l'article 379 du texte législatif de 1858 est, bien sûr, le common law d'Angleterre, qui s'appliquait alors à la colonie. Pour cette raison, il est nécessaire d'examiner l'évolution de l'office de constable sous le common law d'Angleterre, en vue de retrouver les origines du statut juridique de la police au Canada.

A. «Police», «constables» et «agents de la paix»

Avant de nous plonger dans l'étude des origines de la fonction de constable en Angleterre, il est opportun de faire une courte digression au sujet de la terminologie variée qui, au cours des siècles, a servi à décrire cet office. De nos jours, il est d'usage courant d'accorder aux agents de police et aux constables le statut juridique d'«agents de la paix». Pourtant, l'implantation graduelle de ces termes, de même que leur application à travers l'histoire fournissent des renseignements très utiles en vue de déterminer les origines du policier public moderne.

Alors qu'aujourd'hui, le terme anglais "police" évoque un corps relativement spécialisé d'agents de police qui exercent un ensemble de fonctions elles aussi relativement spécialisées et reliées à l'application de la loi et au maintien de la paix et de l'ordre, il n'en a pas toujours été ainsi. En fait, il semble que le mot «police» n'ait pas été utilisé couramment dans la langue anglaise avant la fin du dix-huitième siècle, et que même à cette époque, il avait un sens très différent de celui qu'il a aujourd'hui. En 1885, Maitland faisait le commentaire suivant: [TRADUCTION] «L'emploi du terme ‹police›, pour désigner la force de police et le corps de constables de police, est très moderne» (1885: 105). Il signale que le Dr Johnson a inclus ce terme dans son dictionnaire, [TRADUCTION] «mais seulement à titre de mot français utilisé en Angleterre», et qui signifie [TRADUCTION] «la réglementation et l'administration d'une ville ou d'un pays, en ce qui concerne les habitants».

Dans cette acception plus large, le mot "police" apparaît dans les lois du Haut-Canada au début du dix-neuvième siècle. Par exemple, en 1816, une loi intitulée *Act to regulate the Police, within the Town of Kingston* fut adoptée. Bien qu'elle ne contienne aucune disposition au sujet de la fonction de constable ou de toute autre personne que l'on puisse, de nos jours, qualifier d'«agent de police», cette loi attribue aux magistrats de la ville, réunis aux sessions trimestrielles générales, le pouvoir de

[TRADUCTION]
faire, édicter et publier les règles de prudence et les règlements qu'ils jugent opportuns aux fins de paver, de maintenir en bon état de réparation et d'améliorer les rues de la ville, de réglementer les abattoirs et les nuisances, et d'appliquer lesdits règlements de la ville, pour empêcher les chevaux, les pourceaux et les bêtes à cornes de toutes sortes d'errer en liberté dans la ville; en ce qui concerne l'inspection des poids et mesures, de même que des pompiers et des corps de pompiers. Toutefois, rien de ce qui précède ne doit être interprété de façon à permettre de réglementer ou de déterminer le prix de marchandises ou de provisions mises en vente.... (S.U.C. 1816, 56 Geo. III, chap. 33)

Les *Regulations for the Police of the Town of York* (York allait, plus tard, devenir la ville de Toronto) adoptés par les magistrats un an plus tard, soit en 1817, consistent en diverses ordonnances qui traitent du pain, des abattoirs, des poids et mesures, des égouts, de la conduite des voitures, de la prévention des incendies et des «pourceaux qui errent en liberté». On ne mentionne les constables, les guetteurs d'incendies, les garde-fourrières et autres «agents de la paix» qu'en passant, dans la mesure où ils ont un rôle à jouer dans l'application de ces règlements.

L'un des premiers pas vers l'établissement d'administrations locales (municipales) électives dans le Haut-Canada a été l'instauration, vers les années 1830, de «bureaux» qui étaient composés de cinq membres élus, et qui détenaient des pouvoirs d'administration locale dans les villes de la province (Aitchison, 1949). On les appelait «bureaux de police», dénomination qui illustre bien leur mandat général de régir les affaires internes de la ville[6]. Il semble, cependant, que ces bureaux ne détenaient aucun pouvoir ou autorité sur les constables, qui relevaient des juges de paix chargés de les nommer.

En 1849, la fameuse «Loi Baldwin» fut adoptée[7]. Elle établissait une administration locale élective dans chaque municipalité de la province. Dans le cas des villes, il était prévu à l'article 81 de la loi que le conseil municipal pouvait faire des règlements «pour établir et régler une police dans la dite ville». Par ailleurs, l'article 74 énonçait ce qui suit: «il y aura dans et pour chacune des villes qui seront ou resteront incorporées comme telles en vertu du présent acte, un constable-en-chef et un ou plusieurs constables pour chaque quartier de la dite ville, qui seront respectivement en charge durant le bon plaisir du conseil de ville». La loi prévoyait également l'établissement d'un «bureau de police» dans chaque ville, de même que la nomination, par le gouvernement central, d'un «magistrat de police» chargé de recruter du personnel pour le bureau. L'article 69 de la loi énonçait ce qui suit:

> il sera du devoir du magistrat de police de la dite ville, ou en son absence par cause de maladie, ou toute autre cause, ou lorsqu'il n'y aura pas de magistrat de police dans la dite ville, alors il sera du devoir du maire d'icelle, d'assister quotidiennement à tels temps et pour tel espace de temps qui sera nécessaire pour disposer des affaires qui seront portées devant lui comme juge de paix de telle ville.

En outre, le magistrat de police était investi du pouvoir de suspendre de ses fonctions tout constable-en-chef de la ville «pour toute période de temps qu'il voudra», et de nommer «une personne convenable pour agir comme constable-en-chef ou constable, pendant le temps de la dite suspension». Lorsque

le magistrat de police se prévalait de ce pouvoir, s'il était d'avis que la personne en question devait être démise de ses fonctions, il devait en faire rapport au conseil municipal qui, à sa discrétion, pouvait démettre l'officier ou le réintégrer dans ses fonctions après l'expiration de la période de suspension (article 71). Selon l'article 73 de la loi, le greffier du conseil municipal était également le greffier du bureau de police, «à moins que par un acte des conseils de ville de telles villes d'autres officiers ne soient nommés à cette fin». Dans une autre disposition de la loi (article 93), il est question d'«officiers de police».

La terminologie de la «Loi Baldwin» illustre clairement comment on en est venu, au Canada, à associer de façon plus ou moins exclusive le terme anglais "police" à la force policière elle-même. En Angleterre, cette association était devenue courante à la fin du dix-huitième siècle (Radzinowicz, 1956). Cependant, il est tout aussi clair que, même à cette époque où des corps policiers étaient établis dans les municipalités les plus importantes, les termes «police» et «constable» n'étaient absolument pas synonymes bien que, comme nous le verrons, l'une des fonctions principales du constable fût justement de faire la police dans ces municipalités. Dix ans plus tard, soit en 1859, l'éditeur du *New Municipal Manual for Upper Canada* signala ce qui suit, en parlant du pouvoir des municipalités [TRADUCTION] «d'établir, de réglementer et de maintenir une police»:

> [TRADUCTION]
> Le mot «police» désigne généralement les réglementations internes des cités et des villes, en vertu desquelles les habitants, comme les membres d'une famille bien organisée, sont tenus de se conduire conformément aux règles de la propriété, du bon voisinage et de la bienséance, et d'être honnêtes, laborieux et pacifiques dans leurs situations respectives ... mais ce mot a ici un sens plus restreint, et désigne l'ensemble des hommes qui sont payés et nommés dans chaque cité ou ville pour appliquer les lois de police et qui, à plusieurs égards, sont assimilables aux constables des municipalités rurales. (Harrison, 1859: 158)

Il est clair que la nouvelle acception du mot commençait alors à s'implanter. La même année, le maire de Toronto dédia un livre intitulé *The Constable's Guide: A Sketch of the Office of Constable* à la force de police de la ville de Toronto (Wilson, 1859). Wilson signala que même si, en Angleterre, le constable de paroisse avait le pouvoir de s'adjoindre une personne pour accomplir à sa place un travail temporaire ou particulier, [TRADUCTION] «cela ne signifie pas que cette règle s'applique dans cette province, même à l'égard du constable de *township*, et encore moins à l'égard du constable de police» (1859: 18). [Huit ans plus tard, Keele émit l'opinion contraire (1851: 183-184).]

Comme nous le verrons plus loin, l'importance du passage, au cours du dix-neuvième siècle, de l'office de constable à celui de policier, réside surtout dans les différences qui existent entre ces offices. Le constable de paroisse ou de ville était à l'origine un membre de la communauté pour qui cette charge représentait surtout un devoir civique dont il devait s'acquitter par suite d'une

nomination pour un an, habituellement sans recevoir de rémunération substantielle. Par contre, le nouveau type de policier auquel a donné lieu la réforme de la police était un fonctionnaire salarié qui travaillait à plein temps, qui était spécialisé dans ce genre de travail, et qui faisait partie d'un corps doté d'une structure bureaucratique et organisé pour remplir cette fonction. Cette transformation radicale a été rendue possible par l'établissement de «bureaux de police» dont le personnel était recruté par un «magistrat de police» salarié et travaillant à plein temps, et qui avait les pouvoirs d'un juge de paix. Il importe cependant de noter que cette innovation résulte d'une adaptation de l'ancien office de constable, plutôt que de la création d'une nouvelle fonction comportant un statut et des pouvoirs originaux. Cela a été mis en évidence dans l'ouvrage de Halsbury intitulé *Laws of England*,

> [TRADUCTION]
> essentiellement, une force policière n'est ni plus ni moins qu'un ensemble de constables individuels dont le statut tire son origine du common law, et qui ont été regroupés au sein d'un corps structuré dans un but d'efficacité. (1959: Vol. 30, p. 43)

Le caractère évolutif plutôt que révolutionnaire du passage de l'office de «constable» à celui de «policier» a également été souligné par Maitland qui, en décrivant l'établissement de l'office de magistrat de police en Angleterre, a écrit ce qui suit:

> [TRADUCTION]
> L'un de leurs devoirs principaux a été de nommer et de contrôler un petit groupe de constables salariés qui étaient attachés à chaque bureau. Même en 1829, l'établissement d'une «nouvelle force policière» pour le «Metropolitan Police District» a donné lieu à la création, à Westminster, d'un «bureau» de police supplémentaire, doté de deux juges de paix rémunérés qui, sous le contrôle du Ministre de l'Intérieur, devaient régir la nouvelle force de police. À partir de 1839, ces deux «juges» portent le nouveau titre de «commissaires de police de la métropole» ("Commissioners of Police of the Metropolis"). Les fonctions judiciaires et administratives anciennenment attachées au maintien de la paix disparaissent, et l'on se retrouve avec de savants magistrats et de nobles commissaires. (1885: 100)

Afin de retrouver les origines du statut juridique de la «police»[8], c'est l'historique de l'office de «constable» qu'il nous faut donc approfondir.

L'origine du mot anglais "constable" a donné lieu à de vives controverses durant plusieurs siècles. En 1583, William Lambard expliquait l'origine de ce terme de la façon suivante:

> [TRADUCTION]
> Selon ce que j'ai lu, le mot "Constable" a été formé par la réunion de deux mots anglais, à savoir, "Cuning" (ou "Cyng") et "Staple" qui signifient «*support du roi*». En effet, selon l'ancienne coutume de ce royaume, il existait un grand officier appelé «Constable d'Angleterre» qui, en vertu des pouvoirs étendus qu'il possédait, était un des piliers de l'autorité royale. Il avait compétence et autorité en matière de faits d'armes et de guerre, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du royaume. C'est de cet office qu'a été tiré et formé, à l'origine, l'emploi inférieur

du constable qui en est, pour ainsi dire, un démembrement. Car le statut de Winchester qui date de l'époque d'Édouard I^er^ et qui a instauré ces *constables* des *centaines* ("hundreds") et des *franchises* ou *libertés* ("franchises"), prévoyait que, pour mieux maintenir la paix, dans chaque centaine ou franchise, deux constables seraient chargés de l'inspection de tout ce qui a trait aux *armes et armures* ("view of armour").

Ainsi, dans une centaine ou une franchise, le mot «constable» désigne un officier qui est le soutien de la reine dont il maintient la paix, dans les limites de sa centaine ou de sa franchise; on l'appelle souvent «haut constable» ou «constable en chef», par opposition aux «petits constables» ou «constables locaux» des villes et des paroisses qui se trouvent à l'intérieur de la centaine ou de la franchise, dont le devoir est également de maintenir la paix dans les limites de leur ville ou de leur paroisse. (1583: 4)

La théorie de Lambard au sujet de l'étymologie du mot anglais "constable" n'est pas incontestée, tant s'en faut. D'autres (notamment, Blackstone, 1876: Vol I, p. 317; Simpson, 1895: 626; Devlin, 1966: 6) ont soutenu que ce terme provient des mots latins *comes stabuli* qui signifient «comte de l'étable». Cependant, en dépit de ces divergences d'opinions[9], la plupart des auteurs s'entendent pour dire qu'il est presque certain que le mot a été importé d'Europe continentale par les Normands lors de la conquête de 1066, et qu'il désignait alors un officier de la cour, titulaire d'attributions importantes en matière militaire. À partir d'un certain moment, cependant, le titre de «constable» a servi à désigner un officier *local* chargé de diverses responsabilités liées à la conservation de la paix et à l'inspection des armes ("view of arms"). Dans une étude particulièrement fouillée des sources originales sur la question, Simpson signale un bref ("writ") de 1252 qui est selon lui le premier document publié qui fasse mention du constable (1895: 630). Il soutient cependant qu'il n'y a aucune raison de croire que l'office dont les titulaires sont appelés *constabularii* dans le bref, ait été créé par ce dernier:

[TRADUCTION]
Au contraire, l'absence de toute directive à propos de leur nomination rend cette hypothèse peu vraisemblable. En revanche, il semble au moins tout aussi plausible que la charge de veiller à ce que soit dûment assumée la responsabilité qui autrefois incombait à chaque *commune* ("township"), retombât sur le chef de celle-ci, quelle que soit sa dénomination: "reeve" (qui signifie *officier*), *dizenier* ("tithing man") ou *chef de bourg* ("head-borough"). On utilisait donc le terme *constabularii* pour le désigner du point de vue de sa responsabilité générale envers le gouvernement central; ce titre semble être celui qui était le plus employé par les officiers de la couronne, et est bien approprié lorsqu'on en usage cet office du point de vue de l'autorité que détient le titulaire en matière de police et d'armée sur les habitants de la commune. (1895: 631)

Cette théorie, largement reconnue, selon laquelle les rois normands n'ont pas créé l'office de constable mais ont plutôt donné un nom normand à un office qui existait déjà depuis fort longtemps, est d'une importance capitale pour expliquer les origines historiques du statut juridique du constable. Elle suggère que le statut juridique du «constable» tire son origine d'une période antérieure à l'emploi de ce terme. Comme nous le verrons, elle a été largement appuyée par les premiers auteurs qui ont écrit au sujet de l'office de constable et elle explique, pour une grande part, la distinction que ces auteurs ont faite

entre, d'une part, le caractère original et intrinsèque de cet office, et d'autre part, son caractère exécutif. Il nous faut cependant approfondir l'aspect historique de cette question avant de pouvoir en discuter.

Il ressort unanimement des premiers textes décrivant l'office de constable que celui-ci a comme principale caractéristique d'être «conservateur ou gardien de la paix» (voir notamment Fitzherbert, 1538: 49; Lambard, 1583: 11; Bacon, 1608: 749). Il nous faut donc analyser la signification de ce concept.

Dans l'ouvrage intitulé *Eirenarcha or the Office of Justices of Peace* qu'il écrivit en 1581-1582, William Lambard expliqua en détail l'ancien concept de «paix». Il établit d'abord une distinction entre la «paix intérieure» qui relève de la conscience et de la foi religieuse de chacun, et la «paix extérieure» qui est liée à ses rapports avec ses semblables. Cette dernière, selon lui, peut revêtir deux formes:

> [TRADUCTION]
> la première s'oppose à toute forme de compétition ou de rivalité, que ce soit dans l'attitude, le comportement, la parole ou le travail.... La seconde se limite à l'abstention de l'emploi effectif de la force ou de la menace. Elle s'oppose à l'emploi des armes (*arma*) et à la guerre (*proelium et bellum*) laquelle implique le recours à la force ou aux armes, plutôt qu'aux différends, aux débats et aux rivalités, qui peuvent se limiter à des paroles (*nudis verbis* et *citra arma*). (1581-1582: 5-6)

Lambard fit remarquer que [TRADUCTION] «dans la loi de notre royaume, le mot ‹paix› est aussi utilisé de différentes façons mais il désigne toujours la paix extérieure». Il ajouta ce qui suit:

> [TRADUCTION]
> Par conséquent, le mot «paix» signifie quelquefois: protection, défense .... Parfois (comme il me semble) il signifie: droits, privilèges et libertés.... Dans certains cas, il désigne le fait de ne pas avoir recours à cette force ou à cette violence néfastes dont j'ai déjà parlé. Dans notre droit, c'est ce que l'on entend habituellement par le mot «paix». Et c'est pour le maintien de cette paix que l'on a créé et désigné des gardiens de la paix ("Wardens") et des juges de paix ("Justices of the Peace"). (*Ibid.*: 6-7)

Lambard cite alors le Statut de Westminster ([TRADUCTION] «Que la paix du pays soit maintenue en tous lieux, et qu'il soit fait droit à tous, riches ou pauvres») de même qu'un statut de Richard II ([TRADUCTION] «Que la paix soit dûment maintenue de façon que les sujets du roi puissent aller et venir en toute sécurité, conformément aux lois du royaume, et que justice soit faite à l'égard de tous les sujets indistinctement») et termine ainsi:

> [TRADUCTION]
> J'en conclus que c'est à l'égard de ces actes de violence et de l'emploi de la force brutale que doit s'exercer l'office de juge de paix, et non à l'égard de tous les différends, litiges et divergences d'opinions. (*Ibid.*: 10)

Un an plus tard, soit en 1583, dans son livre intitulé *The Duties of Constables, Borsholders, Tithingmen, and such other Low Ministers of the Peace*, Lambard écrit ce qui suit:

[TRADUCTION]
La conservation (ou le maintien) de la paix consiste dans trois choses: premièrement, prévenir tout acte de nature à troubler la paix directement ou indirectement; deuxièmement, apaiser et maîtriser ceux qui tentent de troubler la paix; troisièmement, punir ceux qui ont effectivement troublé la paix.

Afin que nul ne se méprenne sur le sens de l'expression «violation de la paix», chacun doit avant tout savoir qu'elle ne désigne pas seulement la bataille que l'on appelle habituellement «violation de la paix», mais aussi le meurtre, le viol, l'homicide et tout autre crime majeur, de même que le fait d'alarmer les sujets de Sa Majesté, que ce soit par le port illégal d'une armure ou par le rassemblement de personnes dans le dessein de commettre un acte illégal. (1583: 11-12)

Cette fonction de «conservateur de la paix» ou «agent de la paix» est reconnue comme l'élément principal de l'office de constable par tous ceux qui ont écrit à ce sujet. Bien qu'il figure maintenant dans les textes législatifs (ainsi, selon la définition contenue à l'article 2 du *Code criminel* canadien, le terme «agent de la paix» inclut les termes «officier de police», «agent de police» et «constable»), ce statut tire ses origines du common law[10]. Il nous faut donc maintenant examiner les débuts du common law, avant l'instauration du système parlementaire, et la façon dont les constables et leurs prédécesseurs ont acquis le statut d'agent de la paix.

B. Les premiers systèmes de «police» de l'Angleterre prénormande

Il existe une abondante littérature sur l'évolution de la police en Angleterre (voir notamment: Critchley, 1978; Devlin, 1966; Hart, 1978; King, 1980; Price, 1971; Radzinowicz, 1956; Simpson, 1895; Summerson, 1979; Wrightson, 1980). Dans le présent document, nous nous contenterons de brosser un tableau de cette évolution historique, en mettant en évidence les éléments qui peuvent nous aider à comprendre le statut juridique moderne de la police au Canada. Le lecteur désireux d'en apprendre davantage pourra se référer à la bibliographie qui figure en annexe du document.

Il ressort de l'ensemble de la littérature sur la question que l'histoire de la police en Angleterre présente un caractère évolutif plutôt que révolutionnaire. C'est ce que Lee a souligné:

[TRADUCTION]
La police anglaise ... n'est pas l'invention d'un théoricien ou le produit d'une démarche spéculative; elle est le fruit de plusieurs siècles de conflit et d'expérience. (1901: xxxi)

Le caractère progressif de l'évolution de la police en Angleterre est encore plus remarquable lorsque l'on considère, d'une part, l'importance primordiale de la police comme facteur de la stabilité du gouvernement[11] et d'autre

part, la succession d'invasions, de conquêtes, de révolutions et de luttes intestines et sanglantes de toutes sortes qui a marqué l'histoire de l'Angleterre. Pourtant, comme l'a fait remarquer Lee,

> [TRADUCTION]
> de toutes nos institutions, celle qui consiste dans l'organisation des mesures prises pour le maintien de la paix et que nous appelons «police» est probablement celle qui est la plus caractéristique de notre peuple, tant par ses origines que par son évolution, et celle qui a le moins subi les influences étrangères. (1901: xxvi)

En théorie on pourrait prétendre que toute communauté d'individus organisée en société, si rudimentaire soit-elle, se doit de posséder un système de «police» quelconque et que, par conséquent, un historique de la police en Angleterre doit remonter à l'aube de la civilisation anglaise. En pratique, cependant, une telle démarche s'avère irréalisable à cause de l'insuffisance des données archéologiques. C'est pour cette raison qu'en général, les chroniqueurs de la police anglaise ont considéré, arbitrairement peut-être, les lois d'Alfred le Grand au neuvième siècle et d'Edgar le Pacifique au dixième siècle comme le point de départ du «système de police» moderne en Angleterre.

Ces premières lois anglo-saxonnes étaient à l'image de la situation politique de l'époque, c'est-à-dire une multitude de petites communautés rurales et agricoles gouvernées par un souverain qui ne disposait pas d'une armée de fonctionnaires et de soldats et qui, par conséquent, devait s'en remettre à la bonne foi et à la collaboration de puissants seigneurs locaux (portant le titre de *thanes*) pour conserver son autorité. Dans ces conditions, la seule façon de maintenir la paix et la stabilité était la conclusion de pactes ou d'engagements mutuels entre toutes les couches de la société, par lesquels les plus faibles, en retour de la protection qui leur était accordée, s'engageaient à soutenir les plus forts contre toute attaque ou toute tentative de troubler ou de détruire leur «paix», c'est-à-dire le droit d'aller et venir en toute sécurité, et d'avoir la jouissance paisible de leurs biens. Par ailleurs, celui qui prenait part à un tel engagement devenait conjointement responsable de la conduite des autres parties et du maintien de la «paix» dans la communauté. Si la «paix» de la communauté ou celle de l'un de ses membres était violée ou troublée, la communauté entière était tenue de rétablir la paix et de traduire le malfaiteur en justice. Si elle ne s'acquittait pas de cette responsabilité, la communauté devenait solidairement redevable d'une amende envers son suzerain. Lee décrit ces ententes de la façon suivante:

> [TRADUCTION]
> La réussite du système reposait sur l'intérêt personnel des parties. En tant que propriétaire foncier qui, par conséquent, ne pouvait aliéner ses biens secrètement, le thane constituait une sûreté pour le roi, à l'égard de tous les membres de sa maison. Si l'un de ces derniers enfreignait la loi, il était dans l'intérêt du thane de le traduire en justice. Par ailleurs, la pauvreté n'excusait pas l'homme libre qui ne possédait pas de terre. En effet, celui-ci devait également trouver quelqu'un qui se porte garant de sa conduite. S'il ne pouvait obtenir la protection d'un thane, il devait se joindre à d'autres qui étaient dans la même situation que lui, afin que la mise en commun de leurs biens constitue une garantie suffisante à l'égard des fautes éventuelles d'un membre du groupe. (1901: 3-4)

Les regroupements d'hommes libres dont parle Lee portaient le nom de *dizaines* ("tythings", ou "boroes" en certains endroits) car elles étaient composées de dix familles. Dans ce système, l'homme libre qui négligeait de se rattacher à la maison d'un thane ou de se joindre à une dizaine devenait un hors-la-loi sans protection pour sa «paix». En fait, d'après les lois de Canute, tout homme libre âgé de plus de douze ans devait faire partie d'une dizaine (Critchley, 1978: 3). Dans ces conditions, la solvabilité et la réputation d'une personne étaient évidemment d'une importance capitale puisqu'elles constituaient la seule façon d'être accueilli dans la maison d'un thane ou dans une dizaine et ainsi, de s'assurer la protection de la loi. Il va sans dire que l'on se méfiait beaucoup des «étrangers».

On élisait, parmi les membres de chaque dizaine un chef [en anglais "head man" car il semble que c'était toujours un homme (Burn, 1793: 397)] dont le titre variait selon les coutumes locales. Les titres principaux étaient: "tythingman" (en français, *dizenier*), "boroes ealder" (et plus tard, "borsholder"), "boroehead" ou "headboroe" (en français, *chef de bourg*), ou "chief pledge" (en français, *pleige en chef* ou *pleige principal*) (Lambard, 1583: 8). En sa qualité de chef, il était le porte-parole de la communauté et représentait sa dizaine dans les assemblées de niveau supérieur. Il peut donc être considéré comme le premier véritable fonctionnaire administratif local en Angleterre. D'autre part, les historiens semblent d'accord pour dire que cette charge est à l'origine de l'office de constable.

Ce système d'engagement mutuel qui, en fait, était un système de police locale rudimentaire, prit le nom de *francpleige* (en anglais "frankpledge"); toutefois, les experts ne s'entendent pas sur la question de savoir si ce nom a été adopté avant ou après la conquête normande. Quoi qu'il en soit, afin de s'assurer de l'efficacité du système, le roi divisa le pays en comtés ("shires" ou "counties") et nomma dans chacun d'eux un représentant appelé *shérif* (en anglais, "sheriff" ou "shire reeve"). Puisque chaque comté était composé d'un grand nombre de dizaines, celles-ci furent réunies par groupes de dix dizaines, pour former ce qu'on appelait, dans le sud et dans le centre de l'Angleterre des *centaines* ("hundreds"), et dans le nord, des "wapentakes" (Radcliffe et Cross, 1954: 2). Comme dans les dizaines, on élisait un chef dans chaque centaine, et celui-ci portait le nom de *centenier* ("hundredman") ou de "reeve" (Critchley, 1978: 2). De façon plus ou moins régulière, mais au moins une fois par année, ces divers groupes tenaient une *cour* ("court" ou "leet") à laquelle tous les membres, à l'origine, étaient tenus d'assister. On utilisait également le mot *tournée* ("tourn" et "torn") pour désigner les cours itinérantes des centaines. On réglait dans cette cour toutes les questions liées à ce niveau d'administration, y compris l'élection des différents officiers locaux comme le dizenier. Tous les ans, le shérif visitait chaque centaine et y tenait une cour spéciale appelée *tournée du shérif* ("sheriff's tourn"). À cette assemblée, les dizeniers devaient notamment présenter tous les membres de leurs dizaines. Cette pratique appelée *vue de francpleige* ("view of frankpledge") permettait au shérif, qui agissait pour le compte du roi, de s'assurer que le système de police locale fonctionnait bien.

La loi (ou peut-être serait-il plus juste de parler de coutume à cette époque) accordait au dizenier certains pouvoirs spéciaux en plus de ses obligations à titre de membre de la dizaine. Ce sont ces attributions spéciales qui ont fait dire aux auteurs, sous la dynastie des Tudor, que le constable, successeur du dizenier, était le [TRADUCTION] «conservateur de la paix suivant le common law» (voir notamment Fitzherbert, 1538: 49; Lambard, 1581-1582: 14; Bacon, 1608: 752). Leur principale responsabilité était d'organiser la *clameur de haro* ("hue and cry") en cas d'évasion d'un malfaiteur. Selon cette coutume, tous les habitants étaient tenus de se lancer à la poursuite du criminel jusqu'à ce qu'il soit capturé et placé sous la garde du dizenier qui, habituellement, le mettait aux "stocks", sorte de cangue ou de pilori, jusqu'à ce qu'il puisse être amené devant une «cour» et être mis en liberté sous caution.

Afin d'aider les membres de la dizaine et le dizenier à maintenir la paix, on avait octroyé à ce dernier certains pouvoirs spéciaux qui lui permettaient d'intervenir pour empêcher ou faire cesser toute violation de la paix. L'importance de la peine et de l'amende payable par le délinquant (ou par la dizaine à laquelle il appartenait, si ses biens ne suffisaient pas) variait non seulement selon la gravité de l'infraction elle-même, mais aussi selon la position sociale de la victime (Radcliffe et Cross, 1954: 6-7). Ainsi, la perpétration d'un meurtre ou de voies de fait sur la personne d'un dizenier qui agissait en sa qualité de conservateur de la paix, aggravait la faute du délinquant. En revanche, le dizenier était à l'abri de toute responsabilité s'il blessait ou tuait un malfaiteur qui opposait une résistance à son autorité.

En outre, le dizenier pouvait exiger de celui qu'il trouvait en train de violer la paix qu'il donne caution et s'engage à ne plus troubler la paix, et le détenir aux fers jusqu'à ce qu'il s'exécute (ce pouvoir devait être, beaucoup plus tard, transféré au juge de paix). Lorsque l'infraction commise exigeait la tenue d'un procès, le dizenier avait la responsabilité, conjointement avec les autres membres de la dizaine, de traduire le prévenu en justice. Lee a décrit cette responsabilité de la façon suivante:

> [TRADUCTION]
> Lorsqu'un prévenu ne comparaissait pas devant le tribunal où il avait été cité, les neuf autres pleiges (c'est-à-dire ceux qui appartenaient au même francpleige que lui) avaient un délai d'un mois pour l'y amener, à défaut de quoi une amende était infligée. Si le fugitif avait laissé des biens, le montant de l'amende devait d'abord être pris sur ces biens. En cas d'insuffisance des biens, la responsabilité du paiement retombait alors sur la dizaine et, subsidiairement, sur la centaine. En outre, les chefs de bourgs devaient se purger par serment de toute complicité dans la fuite du criminel et promettre de le traduire en justice si cela était possible. Par ailleurs, lorsqu'un membre de la dizaine était emprisonné pour avoir commis une infraction, il n'était habituellement pas relâché sans le consentement des autres pleiges et ce, même si l'amende avait été payée. (1901: 5)

Le dizenier (ou chef de bourg) avait, contrairement aux autres citoyens, semble-t-il, le pouvoir d'agir contre une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction, sur la seule dénonciation d'une personne digne de foi,

même s'il n'avait pas assisté à la perpétration de l'infraction. Il avait en outre le pouvoir d'exiger que le suspect lui donne caution. C'est en sa qualité de conservateur de la paix qu'il avait acquis ce pouvoir [qui, encore une fois, allait ultérieurement être attribué au juge de paix (Lambard, 1581-1582: 15)] ainsi que les autres dont nous avons déjà parlé.

Avec l'évolution de cet office au cours des années, le nombre des attributions et des responsabilités s'accrut. Les pouvoirs se transformèrent graduellement en obligations et un manquement à celles-ci entraînait pour le dizenier une amende ou une peine d'emprisonnement. Bien qu'il soit inutile d'énumérer ici tous ces devoirs — ils figurent en détail dans les ouvrages ultérieurs qui portent sur cet office (voir notamment Lambard, 1583 et Fitzherbert, 1538) — il serait sans doute approprié de résumer les caractéristiques importantes de cet office qui est à l'origine de celui de constable.

Bien qu'à cet égard, on ait surtout insisté sur les fonctions du dizenier qui étaient liées à la conservation de la paix, il est très important de souligner que, de façon générale, ses responsabilités débordaient largement cette sphère de son activité. En fait, il était véritablement chargé de la «police» au sens premier de ce terme. En effet, il était, au début du moins, un porte-parole élu par la communauté, responsable de tous les aspects de l'administration dans sa communauté et habilité à représenter les autres pleiges dans les assemblées de niveau supérieur. Il était entièrement responsable devant les membres de la communauté qui l'avaient élu et qui pouvaient le révoquer s'il s'acquittait mal de ses fonctions. On ne peut saisir la portée véritable de ses responsabilités à l'égard du maintien de la paix qu'en replaçant celles-ci dans le contexte des responsabilités de même nature qui incombaient à tous les hommes libres de la communauté. En tant que porte-parole élu, il était normal que le dizenier fût un personnage jouissant d'un certain prestige dans la communauté. Mais ce prestige ne diminuait en rien les responsabilités communes et mutuelles des autres pleiges.

Il faut bien comprendre que la «paix» que les communautés cherchaient à maintenir à cette époque n'était pas *la* paix unique et universelle du souverain comme nous la concevons aujourd'hui. La situation politique de l'époque n'était pas propice aux monarchies toutes puissantes. Ce point important a été bien résumé par Radcliffe et Cross:

> [TRADUCTION]
> De nos jours, nous considérons que toute violence illégale est une «violation de la paix». De ce point de vue, l'expression «violation de la paix du roi» semblerait recouvrir tout autre type d'infraction. Mais ce n'est qu'au cours des siècles que cette expression a acquis un sens aussi large. À l'époque de Canute, le concept de la «paix du roi» était limité dans le temps et dans l'espace. Ainsi, il s'appliquait en tout temps à la maison du roi et à ses officiers, de même qu'aux quatre grands chemins d'Angleterre («les chemins du Roi»). Par ailleurs, la paix du roi régnait en tous lieux lors des grandes fêtes religieuses. Mais en dehors de ces cas, un acte de violence illégale n'était pas une violation de la paix du roi, même s'il constituait une violation de la paix d'une personne de rang inférieur. Chaque homme libre

> avait sa «paix» dont la violation était une faute plus ou moins grave, selon l'importance sociale de la personne lésée. Ce n'est que par suite d'une évolution très lente que le concept de la «paix du roi» en est venu à embrasser toutes les «paix inférieures», de sorte que tout acte de violence illégale devint une violation de la paix du roi, quel que soit l'endroit où il avait été commis, et bien que le roi lui-même n'en ait aucunement souffert directement. (1954: 7-8)

L'importance de ce concept dans la compréhension du statut des premiers dizeniers réside dans le fait qu'il met bien en évidence qu'à l'origine, le pouvoir que détenait le dizenier émanait non pas du souverain, mais de la communauté qu'il servait. La paix dont il était le conservateur en vertu de la coutume (qui allait, plus tard, prendre le nom de «common law») n'était pas à proprement parler celle du souverain, mais plutôt une «paix locale» liée à la communauté et à ses membres. Il s'ensuit que ce permier agent de «police» n'était pas véritablement un officier royal chargé de veiller aux intérêts du souverain, mais bien un officier local chargé de la protection des intérêts de la communauté qui l'avait choisi. Il est nécessaire de tenir compte de ce qui précède afin de bien comprendre ce dont il s'agit lorsque l'on parle des «pouvoirs d'origine» des constables. Lee a fait remarquer ce qui suit en parlant de ce premier système de police:

> [TRADUCTION]
> Le système de police dont il s'agit porte généralement le nom de «système de francpleige», le terme «francpleige» signifiant la garantie du maintien de la paix que le roi exige de tous ses sujets. Cette obligation qui pèse sur tous les hommes libres d'Angleterre présente deux caractéristiques principales: elle doit être locale et mutuelle. En examinant l'histoire de la police en Angleterre, nous verrons que ces deux caractéristiques ont survécu à travers tous les stades de son évolution et qu'elles semblent inhérentes à notre conception des fonctions de la police. (1901: 4)

C. «Constables» et «juges de paix»

La conquête normande a détruit l'équilibre et l'harmonie que les rois saxons avaient établis en Angleterre. Si la bonne volonté et la collaboration étaient, sous l'ancien régime, à la base du maintien de l'ordre au pays, les Normands se sont vus forcés de recourir à la force, voire à la brutalité, pour imposer leur «paix» et leur «ordre» à une société saxonne conquise et hostile. La concession de terres et de privilèges aux chevaliers normands a provoqué l'établissement d'un système féodal seigneurial qui s'est superposé à l'organisation préexistante constituée par les maisons des thanes et les dizaines. Évidemment, cette situation ajouta à l'hostilité qui régnait entre les paysans saxons et leurs suzerains normands et qui dégénéra souvent en luttes violentes[12]. Tout cela eut bien sûr une incidence marquée sur le système de police coutumier qui avait été établi précédemment.

Pourtant, les Normands n'ont jamais cherché à transformer radicalement l'ancien système de police, mais visaient plutôt à l'adapter et à le renforcer pour assurer la paix et la stabilité du nouveau régime. Sans être aboli, le système des dizaines fut pour une grande part absorbé par le réseau féodal des seigneuries. Ainsi, l'ancienne cour ("leet") fut supplantée par la cour du manoir et, à partir de ce moment, les officiers du manoir furent nommés par le seigneur ou par son intendant. Comme auparavant, ces offices ne comportaient habituellement aucune rémunération, et quiconque refusait l'office encourait une amende ou une peine d'emprisonnement. Désormais, le dizenier, chef de bourg ou pleige principal n'était donc plus élu par ses pairs, mais nommé par son suzerain.

Comme les souverains normands ne pouvaient compter sur les paysans saxons pour faire respecter la paix et l'ordre public selon une conception qui, somme toute, était étrangère à ces derniers, l'intervention de l'État dans l'administration locale s'accrut considérablement. Le shérif, qui était le représentant du roi et qui, dès cette époque, était presque toujours normand, se vit octroyer des pouvoirs plus étendus pour veiller au maintien de la paix et à l'administration de la justice. Au moyen d'édits et de brefs (appelés «assises»), ses attributions, qui avaient jusque-là évolué selon la coutume, furent formulées et énoncées dans les lois, encore qu'il existe une certaine confusion chez les historiens pour ce qui est de distinguer celles de ces assises qui énonçaient de nouvelles attributions de celles qui ne faisaient que codifier ou modifier des attributions préexistantes. Ainsi, par l'Assise de Clarendon (1166), on tenta de rétablir le système de francpleige, mais avec beaucoup plus de rigueur et de sévérité pour éviter l'anarchie qui avait marqué le règne d'Étienne de Blois (1135-1154). En plus de son pouvoir de tenir la «vue de francpleige», le shérif royal se vit conférer le pouvoir d'exiger des chefs de dizaines qu'ils fournissent des rapports (appelés en anglais "presentments") sur toutes sortes de questions relevant de leur compétence. En plus d'avoir à signaler les déficiences de l'administration locale (par exemple, le fait de ne pas maintenir les ponts et les chemins en bon état), les représentants locaux étaient tenus de dénoncer les membres de leur communauté. Ils devaient rapporter non seulement les accusations relatives à des infractions majeures, mais aussi toute information au sujet de la présence dans la communauté de personnes suspectes ([TRADUCTION] «de celles qui dorment le jour et veillent la nuit, qui mangent et boivent bien alors qu'elles ne possèdent rien») et d'étrangers. Ces rapports devaient être présentés à un groupe de douze hommes libres de la centaine (ce groupe est à l'origine du grand jury). Les accusations graves étaient alors transmises au shérif et par la suite, étaient entendues par les juges itinérants qui, sur les ordres du roi, parcouraient le pays pour statuer sur ces accusations, pour s'assurer de la bonne administration et percevoir les impôts. (Critchley, 1978: 4)

Le but de tout cela évait évidemment de permettre aux souverains de surveiller les paysans de près, afin de pouvoir détecter et détruire dans l'œuf toute tentative de sécession ou d'insurrection. En plus d'exiger de ses sujets

une loyauté aveugle afin d'assurer la stabilité de son pouvoir dans les limites du royaume, le roi comptait sur de loyaux soldats pour le servir dans les guerres qu'il menait sur le continent. En 1181, on promulgua l'Assise des Armes aux termes de laquelle tout homme libre était tenu de se pourvoir d'armes aux fins de préserver la paix et, au besoin, de capturer les criminels. On rétablit l'ancienne coutume de la «clameur de haro» visant à appréhender un criminel en fuite, et la responsabilité de cette manœuvre retomba sur le dizenier ou chef de bourg. [TRADUCTION] «Tout adulte de la localité était alors tenu de s'armer et de se lancer à la poursuite du criminel; la clameur de haro se répandait ensuite dans les régions que traversait le criminel, jusqu'à ce qu'il soit appréhendé ou qu'il trouve asile». (Devlin, 1966: 4)

C'est à cette époque qu'on a commencé à utiliser le terme «constable» pour désigner les officiers locaux que l'on appelait auparavant «dizeniers», «chefs de bourg» ou «pleiges principaux». Comme nous l'avons mentionné, il semble que le premier document attestant cet usage soit un bref datant de 1252. Ce bref prévoyait la nomination d'un ou de deux constables (selon l'importance de la population) dans chaque commune, et d'un constable en chef ou *haut constable* ("high constable") dans chaque centaine. Ceux-ci devaient assumer une responsabilité particulière pour ce qui est d'une part, de maintenir la paix et d'autre part, de veiller à ce que tout homme libre soit dûment armé conformément à l'Assise des Armes ("view of arms") (Simpson, 1895: 630). Comme nous l'avons déjà fait remarquer, il est peu probable que l'on ait créé de nouveaux offices dans ce bref qui, en fait, semble n'avoir été qu'une nouvelle confirmation des devoirs et des responsabilités bien établis des officiers locaux des dizaines et des centaines. Cette réitération avait sans doute été rendue nécessaire par l'effondrement général de l'autorité royale qui avait résulté des absences prolongées de Richard Cœur de Lion durant les croisades, et des disputes de Jean sans Terre avec les barons.

La plupart des historiens s'accordent pour dire que l'utilisation du terme «constable» pour désigner le «chef» local marque le début d'un long processus d'évolution au cours duquel le constable a cessé d'être un officier purement (ou du moins principalement) local chargé de l'administration de la communauté, pour devenir un représentant de la Couronne dans cette même communauté. À cet égard, il est important de noter que, comme Lambard l'a souligné, les «chefs» n'étaient pas tous constables:

> [TRADUCTION]
> les constables locaux ("petie Constables") ont été institués dans les villages et les paroisses pour venir en aide aux constables des centaines: ainsi, à cette époque, certains dizeniers et chefs de bourg ont aussi agi à titre de constables locaux, dans les limites de leur bourg ou de leur dizaine. Mais cela n'était pas systématique car de nos jours, certains d'entre eux n'ont pas d'autres fonctions que celles de leur ancien office. En effet, dans certaines régions de l'ouest de l'Angleterre, on peut constater que lorsqu'il y a plusieurs dizeniers dans une même paroisse, un seul d'entre eux est le représentant de la reine, c'est-à-dire «constable», tandis que les autres n'ont que les fonctions de l'ancien dizenier. (1583: 10)

C'est également à cette époque que l'on institua le système de *guet et garde* ("watch and ward") dans les villes et les cités à titre de mesure pour le maintien de la paix. Bien que le bref de 1252 fasse mention du «guet et garde» et que la responsabilité en incombe aux constables dont il est question dans le bref, il est probable que ce ne fût là que la reconnaissance formelle d'un système de police institué plusieurs années auparavant (Lee, 1901: 25-26). Blackstone a expliqué le terme «guet et garde» de la façon suivante:

> [TRADUCTION]
> La garde, ou *custodia*, désigne principalement la surveillance pendant le jour, afin d'arrêter les émeutiers et les voleurs de grand chemin, la procédure à suivre étant laissée à la discrétion des juges de paix et des constables. La centaine est toutefois responsable de tous les vols qui y sont commis de jour, puisque sa garde a été négligente. Le guet désigne, à juste titre, la surveillance pendant la nuit. Il commence lorsque la garde de jour finit, et finit lorsque celle-ci commence. (1876: Vol. I, p. 318)

Voici la description que donne Critchley de ce système:

> [TRADUCTION]
> le système de guet et garde est d'un intérêt particulier dans la mesure où il introduit le gardien de ville pour compléter les fonctions traditionnelles du constable, et marque l'apparition d'une distinction entre la police de ville et la police rurale. Une garde composée d'au plus seize hommes, selon l'importance de la ville, devait être établie à chaque porte d'une ville ceinte de murs, depuis le coucher du soleil jusqu'au lever du jour. Les gardes de nuit avaient le pouvoir d'arrêter les étrangers pendant la nuit. Le constable établissait un tableau de service où il inscrivait tous les hommes de la ville. Celui qui, lorsque son tour venait, refusait de s'y conformer, était mis au pilori. Les personnes appréhendées étaient, dès le matin, remises au constable qui les mettait également aux fers.... [L']ancienne coutume saxonne de la clameur de haro fut rétablie et l'on y avait recours pour capturer les étrangers qui résistaient à leur arrestation par les gardes de nuit.... En pratique, cela signifiait que toute la population devait se lancer à la poursuite du fugitif. Chacun devait laisser son travail de côté, et celui qui ne répondait pas à l'appel était considéré comme complice du fugitif et était lui-même pourchassé puis arrêté. (1978: 6)

On remarquera que dans le système policier prévu par le bref de 1252, les principes fondamentaux qui servaient de base au système saxon ont été repris intégralement, c'est-à-dire que le «nouveau» système, comme l'ancien, était administré localement, et impliquait le partage réciproque des responsabilités.

Il est nécessaire d'approfondir la question de la relation entre le constable en chef de la centaine et le constable local de la ville ou de la paroisse. Il faut d'abord noter que cette relation n'est pas vraiment comparable à celle qui existe de nos jours entre le chef de police et les membres de la force qu'il dirige. Ainsi, le constable en chef du moyen-âge ne choisissait pas et ne nommait pas les constables locaux qui continuaient d'être désignés par les cours locales. Il n'avait pas non plus de pouvoir direct sur eux. En fait, il semble bien que, de façon générale, ses pouvoirs ne fussent pas beaucoup plus étendus que les leurs, et que son statut fût à peu près le même. En réalité, l'idée même d'une organisation hiérarchique des constables sous la direction

d'un constable en chef était à toutes fins pratiques inconnue jusqu'à l'avènement de la nouvelle conception de la police au siècle dernier. Au moyen-âge, les constables étaient tous plus ou moins autonomes, qu'ils soient constables locaux ou constables en chef. En 1583, Lambard écrivit au sujet des constables en chef, constables locaux, dizeniers, chefs de bourg, etc., que [TRADUCTION] «ils n'avaient pas plus de pouvoirs les uns que les autres, mais certains d'entre eux avaient une compétence territoriale plus étendue» (1583: 28). Les remarques de Burn à ce sujet, qui datent de 1755, indiquent clairement que cette situation est demeurée inchangée jusqu'à la fin du dix-huitième siècle:

> [TRADUCTION]
> La compétence véritable du constable en chef dans les limites de sa centaine, est la même que celle du constable local dans les limites de sa paroisse; selon toute vraisemblance, les deux offices datent de la même époque. (1793: 397)

Néanmoins, il semble que le constable en chef ait acquis, surtout après la création de l'office de juge de paix, un certain pouvoir de surveillance sur les constables locaux qui exerçaient leurs fonctions dans son ressort. En 1608, Sir Francis Bacon fit la distinction suivante entre le constable en chef et le constable local:

> [TRADUCTION]
> Leur pouvoir est essentiellement le même et diffère seulement sur le plan de la portée territoriale, le ressort du constable local étant limité à la ville, paroisse ou bourg, et celui du constable en chef s'étendant à toute la centaine. Par ailleurs, le constable local n'est pas subordonné au constable en chef à l'égard de tout acte qui relève de sa compétence. Cependant, il est d'usage que les mandats des juges soient transmis aux constables en chef qui, étant moins nombreux, sont plus à même d'assister les juges et qui, par la suite, transmettent ces mandats aux constables locaux. (1608: 754)

Toutefois, en 1718, Jacob émettait une opinion quelque peu différente au sujet de cette relation. Selon lui, même si [TRADUCTION] «les constables locaux et les dizeniers ne sont pas subordonnés au constable en chef à l'égard de tout ce qui relève de leur autorité» (1772: 4), il n'en demeure pas moins que [TRADUCTION] «le constable en chef exerce un pouvoir de direction sur les constables locaux et les dizeniers dans les limites de sa centaine» et il est tenu de [TRADUCTION] «signaler les défaillances des constables locaux, chefs de bourgs, etc., qui négligent d'arrêter les brigands, les vagabonds, les fainéants, les prostituées, les rôdeurs de nuit, etc., rapporter leur défaut de réparer les chemins et les ponts, et donner les noms de ceux qui devraient les réparer, et enfin, dénoncer les boueurs qui négligent leur travail, de même que toute autre nuisance publique» (1772: 8).

La fusion graduelle des peuples normand et saxon provoqua un autre changement majeur mais éphémère. À mesure que se résorbèrent la méfiance et l'hostilité qui avaient régné entre ces races durant la période qui avait suivi la conquête, la tendance du souverain à s'ingérer dans l'administration locale s'estompa, et le pouvoir des seigneurs, qu'ils exerçaient par l'entremise des

cours locales de manoir, s'accrut au détriment de celui des shérifs. L'Assise de Northampton de 1176, par exemple, priva les shérifs d'une partie importante de leur pouvoir. Plus particulièrement, la tournée du shérif (la cour royale de la centaine) qui était tombée en disgrâce, perdit sa compétence en matière de surveillance du francpleige («vue de francpleige»), au profit de la cour de manoir (Critchley, 1978: 4-5; Lee, 1901: 18-19, 25). On en revint donc au principe initial de l'administration locale de la police.

Cependant, devant la confusion qui régnait et les abus qui se multipliaient, on se rendit vite compte de la nécessité d'une surveillance centrale de la police et de l'administration de la justice. Il semble que ce processus ait été amorcé dès 1195 lorsque Richard Cœur de Lion chargea certains chevaliers de veiller à ce que tous les hommes du royaume âgés de plus de quinze ans prêtent le serment de maintenir la paix. Afin de s'acquitter de cette tâche, les chevaliers, qui par la suite furent considérés comme conservateurs ou gardiens de la paix, requirent l'aide des shérifs et des constables. C'est ainsi que les constables locaux furent graduellement associés à la protection des intérêts du roi. D'après la littérature de l'époque, il semble que le roi ait encouragé sinon provoqué cette situation autant par ambition politique que par désir d'améliorer la qualité de l'administration de la justice. À cet égard, il est bon de rappeler que cette intégration graduelle de l'office de constable au pouvoir royal coïncida avec la période de grande instabilité politique et sociale que connut l'Angleterre aux treizième et quatorzième siècles.

L'un des catalyseurs de cette transformation progressive de l'office de constable fut l'adoption, en 1285, du *Statut de Winchester* (13 Éd. I[er]) au moyen duquel on visait à rationaliser et à raffiner le système de police qui s'était développé au cours des siècles. Les historiens ont accordé une grande importance à ce statut dont le préambule précisait qu'il avait pour but [TRADUCTION] «d'anéantir le pouvoir des félons»:

> [TRADUCTION]
> il résume et assure la continuité des solutions apportées sous les règnes précédents et dont l'intérêt pour la protection de la société justifiait l'inclusion. Il présente un tableau complet du système de police au moyen-âge qui allait continuer d'être en application durant plus de cinq cents ans sans subir de modification majeure, et qui même de nos jours, et bien qu'il ait subi d'importantes transformations extérieures, demeure le fondement de la structure policière actuelle. (Lee, 1901: 24-25)

Le statut en question présente trois points fondamentaux que Devlin a résumés de la façon suivante:

> [TRADUCTION]
> 1. La centaine est responsable de toutes les infractions qui s'y commettent. Tout homme âgé de quinze à soixante ans doit avoir à sa disposition pour le maintien de la paix, les armes appropriées à son rang et à l'importance de ses biens.

2. La coutume de la clameur de haro est rétablie. Le shérif doit, avec toute la population, se lancer à la poursuite du malfaiteur et le suivre partout où il va jusqu'à ce qu'il soit appréhendé ou qu'il trouve asile. Si la clameur de haro ne s'élève pas immédiatement, une amende doit être imposée aux habitants.

3. Le guet et garde doit être tenu dans chaque ville. Les portes des villes ceintes de murs doivent être fermées depuis le coucher du soleil jusqu'au lever du jour, et six hommes doivent faire le guet devant chaque porte. Chaque bourg doit avoir à sa disposition une garde de nuit composée de douze personnes et dans les petites villes, la garde doit être proportionnelle à l'importance de la population. (1966: 5)

Le *Statut de Winchester* ne s'appliquait pas à la cité de Londres qui, la même année, fit l'objet d'un autre statut. Selon ce statut, la ville était divisée en 24 quartiers ("wards") et dans chaque quartier se trouvaient six hommes de garde sous le contrôle d'un constable qui lui, était responsable devant un conseiller municipal ("alderman"). Les conseillers municipaux formaient, avec le maire, le conseil municipal ("the Common Council of the city") qui était chargé de l'administration de la ville, tant sur le plan judiciaire que sur le plan administratif. En plus des sentinelles qui demeuraient à leur poste, une «garde mobile» fut également établie pour faire le tour des quartiers et venir en aide à celles-ci. Les hommes de garde avaient le pouvoir d'arrêter les malfaiteurs et les étrangers qui ne pouvaient pas expliquer leur présence, et de les amener devant le maire qui devait en disposer et, éventuellement, les punir. Évidemment, on peut déceler dans ce système les origines des rondes de police qui, après plus de quatre siècles d'adaptation, allaient former la base de la «nouvelle police». En outre, on venait de réaffirmer avec beaucoup d'insistance le principe voulant que la responsabilité de la police soit confiée à l'administration locale.

Les constables en chef et les constables locaux furent les agents chargés de la mise en œuvre et de l'application du *Statut de Winchester*. À cet égard, les dispositions du Statut qui portaient sur l'Assise des Armes (selon laquelle tout homme de quinze à soixante ans était tenu de se pourvoir d'armes) étaient d'une importance considérable, comme Lee l'a souligné:

> [TRADUCTION]
> L'Assise des Armes était beaucoup plus qu'une simple réglementation de police. Les shérifs et les constables étaient des officiers royaux, et les pouvoirs dont ils étaient investis, notamment celui de s'introduire dans les maisons afin d'inspecter les armes et les armures, de même que le pouvoir de contrôle qu'ils exerçaient sur le peuple en armes, mettaient à la disposition du roi une force qui, le cas échéant, aurait bien pu être utilisée à des fins politiques sans rapports avec le but déclaré de l'Assise, soit le maintien de la paix. (1901: 28)

La plupart des auteurs s'inscrivent en faux contre la description que fait Lee des constables de cette époque. Toutefois, si ces derniers ne peuvent encore être considérés comme des «officiers royaux», il n'en demeure pas moins que le système de police élaboré dans le *Statut de Winchester* constitue une étape importante du processus à l'issue duquel on en est venu à considérer les constables comme représentant les intérêts de l'État (ou du Roi), et non plus

seulement les intérêts locaux. Par ailleurs, les événements survenus au quatorzième siècle ont grandement hâté ce processus que nous allons maintenant examiner.

Vers la moitié du treizième siècle, les chevaliers que Richard Cœur de Lion avait désignés pour administrer le système de police locale acquirent le titre de gardiens de la paix. Comme l'a souligné Lambard, ce titre était couramment utilisé par les monarques du treizième siècle et cette appellation est significative de leur préoccupation de s'assurer l'appui, dans tout le royaume, de gens de haute noblesse qui, le cas échéant, les préviendraient de toute menace sérieuse à leur souveraineté. Au début du quatorzième siècle cependant, l'instabilité politique atteignit son paroxysme lorsqu'en 1327, la reine Isabelle de France rentra d'exil et, avec l'aide de nobles mécontents dont Sir Roger Mortimer, fomenta un coup d'état au cours duquel son mari, Édouard II, fut capturé et son fils, le prince Édouard, intronisé à la place de ce dernier. En 1581, Lambard décrivit la situation en ces termes:

> [TRADUCTION]
> Et comme l'on craignait (à raison, d'ailleurs) que ceux qui étaient demeurés fidèles au roi déposé ne tentent de le délivrer, on ordonna que celui-ci soit, de nuit et en secret, transféré de maison en maison et de château en château, afin que nul ne sache ce qu'il en était advenu. De plus, au tout début du règne du jeune roi, et avant la mort du roi déchu, le Parlement ordonna (1 Éd. III, chap. 15) que dans chaque comté, des hommes probes et loyaux (qui n'étaient ni malfaiteurs ni "Barretours"[13]) soient nommés pour maintenir la paix. Cela revenait à dire que le roi lui-même exerçait une surveillance sur le peuple par le truchement de ces hommes qui devaient être vaillants et prévoyants, et investis de pouvoirs suffisants pour être en mesure de réprimer toute tentative de soulèvement ou de violence avant qu'elle ne devienne une source de danger. C'est, je crois, pour cette raison que les simples conservateurs ou gardiens de la paix qui auparavant étaient élus par le peuple, furent, à partir de ce moment, nommés par le roi. (1581-1582: 21-22)

Le statut et l'autorité de ces gardiens de la paix s'affirmèrent progressivement sous le règne d'Édouard III. En 1344, on leur donna le pouvoir de juger les infractions mineures à la loi et d'imposer des punitions. Puis, en 1360, ils acquirent le pouvoir [TRADUCTION] «d'entendre et de juger, à la demande du roi, toutes sortes de félonies et de transgressions» (c'est-à-dire tant les infractions graves que les infractions mineures) commises dans leur comté. Ils avaient également le pouvoir d'exiger que le délinquant fournisse caution et s'engage à garder la paix (ce pouvoir, on s'en souviendra, avait appartenu aux dizeniers). Dès 1361, ils avaient déjà acquis le titre de *juge de paix* ("justices of the peace").

Il va sans dire que l'instauration des juges de paix eut un effet considérable sur le rôle et le statut des constables puisque du jour au lendemain, pour ainsi dire, ces derniers se trouvèrent subordonnés plus ou moins complètement aux premiers. Price a bien résumé cette transformation de l'office de constable:

[TRADUCTION]
Au moyen-âge, à mesure que se développaient les instruments de gouvernement royal, cet officier en vint à être considéré comme le représentant de la communauté. En effet, c'est à lui qu'il incombait de mettre à exécution les ordres qui émanaient du souverain et qui lui étaient transmis par les juges des assises, et plus tard, par les juges de paix. L'histoire du constable consiste donc dans l'évolution d'un office qui fut créé pour répondre aux besoins locaux d'une communauté et qui fut adapté pour servir les fins du gouvernement central. (1971: x-xi)

Qu'il nous suffise ici de résumer brièvement cette transformation. Pendant un certain temps, les offices royaux de shérif et de juge de paix coexistèrent dans une harmonie boiteuse mais tolérable. Dans certains cas, une personne arrivait à occuper à la fois les deux offices dans un même comté, et cela [TRADUCTION] «au grand dam du peuple qui récriminait contre les amendes onéreuses et les cautionnements exorbitants qu'exigeaient ces cumulards» (Lee, 1901: 46). En 1378, le cumul des deux offices fut interdit et à partir de ce moment, le prestige et l'autorité du juge de paix s'accrurent progressivement au détriment de ceux du shérif.

À la fin du quinzième siècle et au cours du seizième siècle, le pouvoir des juges de paix augmenta considérablement. Ainsi, en 1485, ils furent habilités à délivrer des mandats (en anglais, "warrants" ou "precepts") ordonnant aux constables d'arrêter et d'amener devant eux toute personne soupçonnée d'avoir chassé la nuit (1 Henri VII, chap. 7). En 1555, on confia aux constables des tâches additionnelles en matière d'inspection des grandes routes, sous la surveillance des juges de paix (2 et 3 Ph. et M., chap. 8). En 1572, on leur donna la responsabilité d'appliquer, toujours sous surveillance, les lois sévères de l'époque en matière de vagabondage (14 Éliz. I, chap. 5). En 1585, ils furent chargés de percevoir un impôt lié à la coutume de clameur de haro (27 Éliz. I, chap. 13). Enfin, en 1601, on leur confia, conjointement avec les marguilliers des paroisses, certaines responsabilités relatives à la législation concernant les pauvres (43 Éliz. I, chap. 2).

Même si, comme auparavant, les constables continuaient d'être choisis par la cour du manoir, on prit, à cette époque, l'habitude de leur faire prêter serment devant les juges de paix. Lorsque, au seizième siècle, l'Angleterre se détacha de l'Église de Rome, la paroisse, dirigée par le conseil paroissial, devint un élément important de l'administration locale. L'instauration de la législation concernant les pauvres, que les constables étaient chargés d'appliquer, de concert avec les marguilliers et sous la surveillance des juges de paix, eut pour effet d'associer les constables à la paroisse de sorte que ces liens supplantèrent bientôt les liens qui les unissaient à la cour du manoir. Ainsi, les constables des villages furent bientôt nommés par les conseils paroissiaux, même si officiellement, ils étaient titularisés par la cour manoriale, et prirent le titre de *constable de paroisse* ("parish constable").

Au fur et à mesure que se multipliaient les tâches plus ou moins fastidieuses imposées par la loi au constable, cet office qui, exception faite du remboursement de certains frais déterminés, n'était toujours pas rémunéré,

devint de plus en plus onéreux et accaparant. Il n'est donc pas étonnant que les membres de la nouvelle bourgeoisie fussent de moins en moins enclins à accepter cette charge qui exigeait d'eux qu'ils mettent de côté leurs commerces en pleine croissance et se consacrent à l'accomplissement de leurs devoirs civiques. En outre, avec la subordination grandissante du constable au juge de paix, l'office de constable avait perdu tout le prestige qu'il comportait jadis et s'en était trouvé d'autant moins alléchant.

Pour ces raisons, entre autres, les membres de la classe moyenne naissante prirent l'habitude d'avoir recours à des délégués qu'ils payaient pour remplir la charge de constable à leur place; il arrivait même qu'un délégué charge une autre personne d'assumer l'office à sa place, et ainsi de suite. Cette pratique devint courante au seizième siècle, ce qui fit dire à Bacon, en 1608, que les détenteurs de l'office de constable

> [TRADUCTION]
> sont, de nos jours, des hommes de condition inférieure, voire même indigne, au mépris de la noblesse qu'avait à l'origine cette institution. Pourtant, les constables locaux d'une ville devraient être ses citoyens les plus dignes, à condition qu'ils ne soient ni âgés, ni malades mais qu'ils aient la santé nécessaire pour fournir un travail vigilant et assidu; ils ne doivent pas non plus être les domestiques d'un autre homme. Quant aux constables en chef, ils devraient être des francs-tenanciers habiles et de haute qualité, presque gentilshommes. Ils ne doivent pas détenir une autre charge comme celle de maire, de sous-shérif, de bailli, etc. (1608: 751)

Bon nombre d'auteurs, dont Bacon (1608: 754), ont prétendu qu'une personne ne pouvait se soustraire à l'office de constable en nommant un délégué que dans des cas particuliers. De son côté, Burn a émis l'opinion suivante:

> [TRADUCTION]
> il peut désigner un délégué pour exécuter un mandat qui lui est adressé lorsque, pour cause de maladie, d'absence ou pour toute autre raison, il ne peut agir lui-même. Cependant, reste sans réponse la question de savoir si un constable peut, sans raison particulière, nommer un délégué pour le remplacer....
>
> ...Le constable en titre est responsable de toute irrégularité commise par son délégué, à moins bien sûr que ce dernier n'ait été nommé officiellement et qu'il n'ait prêté serment, puisque dans ce cas, il est lui-même constable. (1793: 399)

Burn a en outre écrit que le constable avait la possibilité de nommer un délégué, [TRADUCTION] «dans la mesure où l'office de constable présente un caractère purement administratif, et non judiciaire». Cette affirmation est particulièrement intéressante à la lumière des commentaires que feront plus tard les tribunaux sur l'autorité du constable et que nous étudierons plus loin. Hawkins a également souscrit à cette opinion (1721: Vol. II, p. 62).

Il est peut-être surprenant, eu égard à l'époque à laquelle ils ont écrit, de constater que ni Fitzherbert (1538), ni Lambard (1583) ne mentionnent cette pratique de délégation de l'office de constable. Pourtant, il est prouvé que cette pratique était courante au seizième siècle, à telle enseigne que, si tant est

qu'elle fût l'objet de restrictions théoriques quelconques, il semble que celles-ci n'étaient pas bien difficiles à contourner. De plus, la plupart des auteurs s'entendent pour dire que c'est justement en grande partie à cause de cette pratique que l'office de constable a perdu le prestige qui le caractérisait.

Un autre facteur important dans la transformation de l'office de constable fut la réduction progressive de la juridiction et de l'influence de la cour du manoir. En effet, au seizième siècle, les responsabilités relatives à l'administration locale étaient de plus en plus confiées par la loi aux juges de paix et aux conseils paroissiaux. Petit à petit, les cours de manoir manquèrent à leur responsabilité de nommer les constables, si bien que les juges de paix se mirent à les nommer eux-mêmes. En 1662, cette pratique fut formellement reconnue par une loi (13 et 14 C. II, chap. 12) qui disait ce qui suit:

> [TRADUCTION]
> si un constable venait à mourir ou à quitter la paroisse, deux juges de paix agissant conjointement peuvent lui nommer un remplaçant jusqu'à ce que le seigneur tienne une cour de manoir qui confirmera cette nomination ou en nommera un autre, ou jusqu'aux prochaines sessions trimestrielles; s'il s'est écoulé plus d'une année depuis l'entrée en fonction d'un officier, les juges de paix peuvent, aux sessions trimestrielles, le libérer de ses fonctions et lui nommer un remplaçant, jusqu'à ce que le seigneur tienne une cour comme susmentionné. (Burn, 1793: 402)

Toutefois, selon Burn, [TRADUCTION] «il est certain que les juges de paix avaient, avant l'adoption de cette loi, le pouvoir de nommer des constables et de leur faire prêter serment si la cour de manoir ou la ville ne le faisait pas; leurs pouvoirs débordaient donc les cas prévus explicitement par la loi» (*Ibid.*).

Comme Price l'a souligné, les lois de 1796 supprimant l'usage commun des terres dans certaines localités (en anglais, "enclosure laws") sonnèrent le glas des cours de manoir, attribuèrent de façon définitive aux juges de paix le choix des constables et marquèrent une étape importante dans la transformation de l'office de constable qui cessait d'être un officier d'administration purement local pour devenir l'agent administratif du juge de paix:

> [TRADUCTION]
> Tant que l'on a utilisé la méthode traditionnelle de culture à champ ouvert, le constable était nécessaire pour remplir les devoirs de surveillance qui lui incombaient en sa qualité de «chef du village». Quant à la cour de manoir, elle devait encore établir des règles pour l'usage commun des terres et pour punir ceux qui les enfreignaient. Le constable était alors nommé annuellement par la cour de manoir pour voir à l'application de ces règles.
>
> ....
>
> Cependant, après la suppression de l'usage commun des terres, les devoirs de nature «seigneuriale» du constable disparurent, si bien qu'en plusieurs endroits, cet office a cessé d'être rempli. (1971: xiii)[14]

Selon Simpson, c'est au moment où les juges de paix ont commencé à faire prêter serment aux constables que s'est véritablement amorcée la transformation de l'office de constable:

[TRADUCTION]
On peut considérer à juste titre que c'est à partir du moment où les juges de paix ont commencé à recevoir le serment des constables que s'est affirmée la suprématie du pouvoir central sur l'administration locale dans les districts ruraux. En outre, d'officier administratif purement local qu'il était, le constable est devenu un officier exécutif de la Couronne. En effet, même si les juges de paix sont eux-mêmes des officiers locaux, ils sont indépendants des anciennes divisions administratives du comté comme la commune et la centaine, et leur pouvoir leur vient directement de la Couronne. Ainsi, lorsque, pour bien s'acquitter de leurs devoirs, les constables durent prêter serment devant les juges de paix, on peut dire que l'office de constable perdit son caractère local. (1895: 639)

D'autres cependant ont soutenu que Simpson avait exagéré l'importance de cette pratique:

[TRADUCTION]
D'un autre côté, on pourrait penser qu'il ne s'agit là que de l'institutionnalisation de pratiques antérieures, rendue nécessaire par les manquements de la cour de manoir. Par ailleurs, il est généralement admis de nos jours qu'au dix-septième siècle, le juge de paix n'était pas vraiment un subordonné de la Couronne. Au demeurant, étant donné que, plus souvent qu'autrement, le seigneur du manoir et le juge de paix n'étaient qu'une seule et même personne, il est douteux qu'à l'époque, on ait fait grand cas de ce changement. (Critchley, 1978: 17)

Quoi qu'il en soit, à la fin du seizième siècle, les auteurs de l'époque considéraient le constable comme [TRADUCTION] «un officier qui aide Sa Majesté la Reine à maintenir sa paix» (Lambard, 1583: 5-6, 10).

D. La dualité de l'office de constable

Vers cette même époque, on retrouve chez les auteurs les premières mentions de la dualité de l'office de constable. En 1538, Fitzherbert écrit que [TRADUCTION] «la charge de constable était un office de common law institué pour le maintien de la paix du roi, et cet office devait être maintenu dans chaque ville où habitent les sujets de Sa Majesté» (1538: 48). En utilisant ainsi l'imparfait, Fitzherbert reconnaît donc implicitement que l'office de constable a subi certaines transformations. Il faudra toutefois attendre quarante-cinq ans pour voir apparaître la conception dualiste de la charge de constable chez Lambard, en 1583:

[TRADUCTION]
ainsi, celui que l'on nomme chef de bourg, dizenier ou pleige principal (en anglais, "borsholder", "tythingman", "borrowehead", "headborrowe", "thirdborrowe"[15] et "chief pledge") détient en fait deux offices, c'est-à-dire sa charge traditionnelle et l'office plus moderne récemment créé. (1583: 6-7)

Or Lambard venait tout juste de noter ce qui suit:

[TRADUCTION]
tous les titres que l'on utilise, soit constable, constable local, dizenier, chef de bourg, pleige principal et autres (s'il en est), pour désigner l'officier qui exerce

des fonctions semblables dans une ville, une paroisse, un hameau, une dizaine ou un bourg ... se résument à deux: constable et chef de bourg. (1583: 4)

Lambard trace alors le portrait de la «charge traditionnelle» du constable en décrivant le système prénormand des dizaines et des centaines comme nous l'avons fait précédemment. Il décrit ensuite le «francpleige» normand et le système d'engagement mutuel qui était à la base du système de police de cette époque. Il aborde ensuite «l'office plus moderne récemment créé», et écrit ce qui suit:

[TRADUCTION]
Ce dernier office que détient le chef de bourg, dizenier ou pleige principal ne fait qu'un avec l'office de constable de ville ou de paroisse que l'on appelle communément constable local ou sous-constable, et qui se situe au dernier échelon par rapport au constable de la centaine à laquelle il appartient. En effet, les constables locaux ont été institués dans les villes et les paroisses au début du règne d'Édouard III[16], pour venir en aide aux constables des centaines. Ainsi donc, les chefs de bourg, dizeniers, etc. ont fait office de constables locaux dans leurs bourgs ou dizaines respectifs. (1583: 9-10)

Il est clair qu'en faisant cette distinction, Lambard a voulu décrire le processus par lequel un office très ancien a été adapté, à partir du treizième siècle, pour répondre aux besoins de l'influence grandissante du pouvoir royal sur le gouvernement du pays. En décrivant l'office de constable tel qu'il existait à son époque, Lambard fait état d'une autre distinction importante. Il note d'abord que la majeure partie des fonctions tant des constables en chef que des constables locaux est liée au maintien de la paix de Sa Majesté la Reine, puis il établit une distinction entre celles de leurs fontions qui relèvent de leur propre autorité, et celles qui relèvent d'une autre autorité que la leur (1583: 10-11). Sous la rubrique des attributions des constables qui relèvent de leur propre autorité, Lambard énumère diverses attributions qui proviennent du common law ou des lois et qu'ils détiennent en vue d'empêcher les violations de la paix:

1. Le pouvoir de [TRADUCTION] «prendre (ou arrêter) les personnes suspectes qui rôdent la nuit et dorment le jour ou qui fréquentent des endroits mal famés», de les amener devant un juge de paix afin qu'elles fournissent caution de leur bonne conduite et de demander l'aide d'autres personnes dans l'exercice de ces pouvoirs.

2. En vertu du *Statut de Winchester*, le pouvoir [TRADUCTION] «d'arrêter les personnes suspectes qui rôdent la nuit» et la responsabilité d'organiser le guet à cette fin.

3. Le pouvoir (avec certaines réserves) d'arrêter et d'incarcérer [TRADUCTION] «toute personne qui aurait la témérité de se promener armée, à pied ou à cheval, le jour ou la nuit, dans les foires, marchés et autres endroits publics, qui porte sur elle une dague ou un pistolet ou ... qui est vêtue d'une cotte de mailles ou d'une brigandine, et de s'emparer de ces objets pour l'usage de la Reine».

4. Le devoir [TRADUCTION] «de mobiliser les hommes du comté et réprimer ... tout rassemblement d'importance ou soulèvement ...

en vue d'une insurrection, et d'emprisonner ceux qui y ont participé».

5. À la demande d'une personne dont la vie a été menacée, le pouvoir d'arrêter la personne qui a proféré les menaces, de l'obliger à fournir caution devant un juge de paix, et de l'emprisonner si elle refuse de fournir caution. (*Ibid.*: 12-15)

Sous cette même rubrique des attributions qui relèvent de leur propre autorité, Lambard énumère ensuite un certain nombre de responsabilités découlant encore du common law ou des lois, en vue de ramener la paix et de punir les violations de la paix:

6. [TRADUCTION] «S'il voit des gens sur le point de violer la paix en tenant des propos susceptibles de provoquer une rixe, l'officier doit leur ordonner de se retirer sous peine d'emprisonnement. S'ils refusent d'obtempérer, s'ils dégainent leurs armes ou lui portent des coups, il doit faire de son mieux pour les disperser et les tenir à l'écart. Pour y arriver, il peut utiliser ses propres armes ou demander de l'aide[17]».

7. Le pouvoir d'enfoncer la porte d'une maison pour capturer une personne qui s'y est réfugiée après avoir provoqué une échauffourée. Si la personne [TRADUCTION] «s'enfuit de nouveau, le constable peut se lancer à sa poursuite afin de l'attraper, même dans un autre comté», et l'amener devant un juge de paix pour qu'elle fournisse caution de garder la paix.

8. S'introduire dans une maison où une bataille est en cours, pour rétablir la paix, et amener ceux qui y ont pris part devant un juge de paix afin qu'ils fournissent caution de garder la paix.

9. Arrêter toute personne ayant pris part à une échauffourée et ayant infligé des blessures, la mettre aux fers jusqu'à ce que les prisonniers soient conduits devant les juges ("gaol delivery") ou la conduire devant un juge de paix.

10. Arrêter ceux qui attaquent les citoyens ou les officiers eux-mêmes dans l'exercice de leurs fonctions, les incarcérer ou les conduire devant un juge de paix pour qu'ils fournissent caution de garder la paix.

11. Prendre en charge les voleurs de grand chemin qui ont été arrêtés par des particuliers, et les amener devant un juge de paix pour qu'ils fournissent caution de leur bonne conduite.

12. Sur la dénonciation d'un particulier, arrêter toute personne soupçonnée de meurtre ou de crime grave et la conduire, avec le dénonciateur, devant un juge de paix, pour que le premier soit jugé comme il convient. Lambard ajoute que [TRADUCTION] «chacun de ces officiers peut, dans les limites de son ressort, rechercher toute personne soupçonnée de crime grave: en effet, la répression des crimes constitue une partie essentielle de leur charge».

13. Arrêter quiconque est [TRADUCTION] «soupçonné de crime grave. Ainsi, s'il est de notoriété publique que A.B. a commis un crime grave, il s'agit là d'un motif suffisant pour que n'importe lequel des officiers l'arrête».

14. [TRADUCTION] «Je souscris à l'opinion de ceux qui soutiennent que si un constable est informé qu'un homme et une femme sont en train de commettre l'adultère ou la fornication, il peut, accompagné d'une ou plusieurs autres personnes, aller vérifier le fondement de cette allégation et, le cas échéant, envoyer les deux coupables en prison».

15. Lorsqu'il a sous sa garde [TRADUCTION] «un malfaiteur qui devrait être mis en prison, l'officier n'est pas tenu de l'y amener immédiatement, mais peut, pour une période raisonnable, le laisser au pilori et attendre un moment plus propice jusqu'à ce qu'il ait pu mobiliser des hommes pour l'y conduire en sécurité». (*Ibid.*: 15-19)

Lambard a dit, à l'égard de ces diverses attributions liées au maintien de la paix qu'elles appartiennent [TRADUCTION] «d'office aux constables, sans l'intervention d'une autre autorité» (1583: 19). Puis, sous la rubrique [TRADUCTION] «exécution des mandats», Lambard examine d'autres devoirs des constables, également liés au maintien de la paix, mais qui relèvent d'une autre autorité que la leur:

> [TRADUCTION]
> Cependant, comme une grande part de leur tâche (à l'égard du maintien de la paix) consiste à exécuter les mandats des autorités supérieures et surtout des juges de paix qui occupent, pour ainsi dire, le poste hiérarchique juste au-dessus du leur, voyons maintenant quel est le rôle que doivent jouer en cette qualité les constables et autres conservateurs de la paix dits «inférieurs». Ils sont soumis à l'autorité des juges qui doivent statuer sur les accusations qui leur sont présentées («oyer et terminer»), et devant qui les constables doivent conduire les prisonniers ("gaol delivery"), de même qu'à l'autorité de certains juges de juridiction supérieure et, dans certains cas, à celle des coroners et autres officiers. Mais puisque, le plus souvent, ce sont les juges de paix qui font appel à leurs services, ils doivent se montrer particulièrement obéissants à leur égard. Ainsi, ils ne sont pas autorisés à mettre en doute la validité de leurs ordonnances puisqu'ils savent que, même si un juge de paix outrepasse ses pouvoirs en délivrant un mandat à un constable ou à un autre officier subordonné, ce dernier ne saurait être blâmé pour l'avoir exécuté, contrairement au juge de paix qui, lui, est responsable de l'irrégularité. (*Ibid.*: 19-20)

Vient ensuite une description détaillée de la procédure à suivre pour bien exécuter un mandat délivré par un juge de paix. La suite du traité de Lambard porte sur une multitude d'obligations additionnelles que la loi impose aux constables. Il serait fastidieux d'énumérer ici ces obligations qui ne sont pas liées au maintien de la paix. Qu'il nous suffise de mentionner qu'il s'agit notamment de l'application des lois concernant la vente des céréales, le contrôle des brigands, des vagabonds et des mendiants, le traitement des prisonniers, les pauvres, la réparation et l'entretien des grands chemins et des ponts, le travail, l'interdiction de se livrer en public à certains jeux ou sports (comme les dés, les cartes, le tennis et les boules), de même que diverses lois régissant le libre échange dans les marchés.

L'étude de Lambard sur l'office de constable est la plus détaillée qui puisse se trouver dans la littérature de l'époque. Nous nous sommes toutefois permis de la décrire ici en détail parce que, par la suite, les auteurs, et plus tard les tribunaux, ont accordé une grande importance aux distinctions proposées par Lambard, c'est-à-dire, d'une part, entre l'aspect traditionnel et l'aspect moderne de l'office de constable, et d'autre part, à l'égard du maintien de la paix, entre les devoirs du constable qui relèvent de sa propre autorité et ceux qui relèvent d'une autre autorité que la sienne. Les ouvrages ultérieurs qui traitent de l'office de constable sont empreints de ces distinctions. Par exemple, en 1608, Sir Francis Bacon a parlé de l'autorité «originelle» des constables, de leur autorité «additionnelle», qui leur a été attribuée par la suite, et du caractère «subordonné» de cette autorité:

> [TRADUCTION]
> D'une part, l'autorité du constable existe en soi et, d'autre part, elle est subordonnée à celle du juge de paix. Par ailleurs, elle se compose à la fois des pouvoirs qui, à l'origine, ont été conférés au constable par le common law, et de ceux qui lui ont été attribués ultérieurement par diverses lois. Pour ce qui est du caractère subordonné de cette autorité, c'est-à-dire la part du travail du constable qui consiste simplement à exécuter les ordonnances du juge de paix, et pour ce qui est des pouvoirs additionnels qui lui ont été conférés par les lois, il est difficile de décrire l'autorité du constable de façon concise. En cela, elle est assimilable à celle du juge de paix: elle est d'une grande portée et tire sa source de plusieurs lois différentes. Quant à l'autorité originelle et autonome des constables, elle concerne trois thèmes principaux:
>
> 1. Le maintien de la paix.
> 2. Le maintien de la paix et la couronne[18].
> 3. Les nuisances et les troubles, même si aucune violence ou violation de la paix n'a lieu. (1608: 751-752)

Dalton, en 1619, ne fait aucune mention de la dualité de l'office de constable. Mais un siècle plus tard, soit en 1721, Hawkins traite de l'instauration de l'office de constable qui, à son avis, visait à l'origine [TRADUCTION] «à assurer le maintien de la paix» selon le common law, et ajoute ce qui suit:

> [TRADUCTION]
> Il est reconnu que, selon le common law, le constable était un officier subordonné du conservateur de la paix. Mais comme cet office de conservateur de la paix est périmé et que les attributions qu'il comportait ont été transférées au juge de paix, il est logique que l'on ait considéré le constable comme l'officier chargé d'exécuter les ordonnances du juge de paix. (1721: Vol. II, 62)

Quelques années plus tard, Hale a réuni les deux distinctions de Lambard en une seule:

> [TRADUCTION]
> En effet, l'office de constable comporte deux volets: 1. Le premier a trait aux fonctions de nature administrative du constable, et à l'exécution, sous peine d'amende, des ordonnances des juges de paix, des coroners, des shérifs, etc. 2. Le second concerne les fonctions originales et primitives qu'exerce le constable en sa qualité de conservateur de la paix suivant le common law.
>
> En vertu du pouvoir original et inhérent à l'office de constable, ce dernier peut emprisonner quiconque viole la paix ou commet un délit sauf une infraction majeure. (1778: 88)

La position de Burn sur la question est essentiellement la même que celle de Hawkins. Il se contente de noter que le constable est à la fois conservateur de la paix suivant le common law et officier subordonné du juge de paix (1793: 403-404). Blackstone, toutefois, a écrit ce qui suit:

> [TRADUCTION]
> L'office de constable local contient en fait deux offices: l'un ancien, l'autre moderne. Le premier est celui de chef de bourg ou dizenier; . . . le second est celui du constable qui, ainsi que nous l'avons dit, ne fut institué que sous le règne d'Édouard III[19] pour assister le constable en chef. (1876: Vol. I, 317-318)

Nous reviendrons sur l'importance de cette théorie dualiste de l'office de constable, lorsque nous analyserons les conceptions modernes du statut juridique de la police.

On aura remarqué la similitude qui existe entre les différentes descriptions de l'office de constable. Celles qui datent du dix-huitième siècle (voir par exemple Jacob, 1772) diffèrent très peu de celles qui remontent au seizième siècle (Fitzherbert, 1538 et Lambard, 1583).

De plus, ce qui est d'une grande importance aux fins de notre étude, les commentaires écrits en Amérique du Nord sur l'office de constable au dix-neuvième siècle (voir notamment Bacon en 1860 et Keele en 1851) concordent sensiblement avec ceux des auteurs anglais dont nous venons de parler. Il semble donc clair qu'en dépit de la perte de prestige et d'efficacité qu'ont connue les détenteurs de cet office au dix-septième et au dix-huitième siècles (et qui, au dix-huitième et au dix-neuvième siècles, a rendu nécessaires une réforme et la création d'une «nouvelle police»: Critchley, 1978: chap. 1), l'autorité et le statut juridique du constable qui ont été établis au seizième siècle, ont subi peu de changement au cours des trois siècles qui ont suivi. En outre, il n'y a aucune raison de mettre en doute la parole de Wilson (1859: 16) lorsqu'il affirme que c'est ce même office qui a été introduit au Canada au dix-huitième siècle et qui était régi par les dispositions du *Parish and Town Officers Act* (S.U.C. 1793, 33 Geo. III, chap. 2). Le fait que cette loi ne définisse ni le statut, ni l'autorité, ni les devoirs des constables dont elle prévoyait la nomination, semble corroborer cette théorie. De même, en 1882, Jones soutint que [TRADUCTION] «l'établissement de l'office de constable au Canada coïncide avec l'introduction du droit commercial anglais dans la province» (1882: 20).

Par ailleurs, comme l'a signalé Simpson en 1895, les transformations de l'office de constable au cours des quatorzième et quinzième siècles ont créé de la confusion à propos du statut exact du constable durant les siècles qui suivirent:

> [TRADUCTION]
> Lorsque le constable en vint à être considéré comme un simple agent de police subordonné aux juges et aux autres officiers de la couronne, son statut commença à poser certains problèmes aux théoriciens du droit. En effet, il était investi d'une certaine autorité mais celle-ci, difficile à définir, n'émanait pas du

souverain. Il était conservateur de la paix selon le common law, mais il n'exerçait désormais aucune fonction de nature judiciaire, ces fonctions étant assumées d'office par les juges, coroners et autres conservateurs de la paix. L'office de constable était toujours entouré d'un certain prestige traditionnel. Pourtant, en examinant la loi de plus près, on se rendit compte que ses pouvoirs, à l'égard du maintien de la paix, n'étaient guère plus étendus que ceux du vassal qui, lui, ne bénéficiait pas de la dignité de l'office[20]. (1895: 635)

Simpson a toutefois proposé la solution suivante:

[TRADUCTION]
L'anomalie juridique que constitue le statut du constable s'explique si l'on considère ce dernier non pas comme un simple officier nommé pour veiller au maintien de la paix du roi, ni comme le simple officier de la paroisse, mais plutôt comme le représentant direct des anciennes divisions administratives qu'étaient le village et la commune. (*Ibid.*: 636)

Simpson prend alors en considération la multitude de pouvoirs et de privilèges qui ont été accordés ultérieurement au constable par voie législative, et en vient à la conclusion suivante:

[TRADUCTION]
Ces pouvoirs, entre autres, ont été conférés au constable de façon explicite par les lois au cours des deux derniers siècles. Pourtant, ce ne sont là que les attributs d'un statut juridique qui existe depuis des temps très reculés, même s'il n'a peut-être pas auparavant été reconnu comme tel par les tribunaux .... Il existe des différences considérables entre la fonction de policier moderne et l'office de constable de paroisse tel qu'il existait au siècle dernier, mais ces différences résultent d'une évolution plutôt que d'une transformation radicale. Même si, au cours du règne actuel, on a profondément modifié le système de police, il reste que ses éléments constitutifs existent depuis les débuts. (*Ibid.*)

Nous venons de décrire l'office qui a été introduit au Canada au cours des dix-septième et dix-huitième siècles. C'est à l'évolution qu'il a connue depuis que nous devons maintenant nous intéresser.

CHAPITRE DEUX

Les débuts de la police au Canada

Les données historiques sur les débuts de la police au Canada (ou plutôt dans les colonies qui lui ont donné naissance) sont d'une insuffisance lamentable[21]. Toutefois, nous possédons suffisamment de renseignements sur les dispositions législatives qui ont instauré les premières forces de police pour pouvoir affirmer qu'à une exception près, le statut des membres de ces forces était identique à celui des «constables», tel qu'il avait été défini au cours des siècles précédents par le common law d'Angleterre. Comme l'on pouvait s'y attendre, la seule exception fut le Québec durant les cent ans qui ont précédé la conquête britannique, et durant une brève période par la suite.

Selon les auteurs qui ont étudié l'histoire de la police au Canada, les premiers «policiers» canadiens ont commencé à exercer leurs fonctions en 1651 dans les rues de la ville de Québec (Lamontagne, 1972: 28). Apparemment, leur tâche se limitait à [TRADUCTION] «surveiller les incendies et à rassurer les citoyens qu'ils encourageaient à dormir en paix» (*Ibid.*). Il est difficile de savoir quels étaient l'autorité et le statut précis de ces premiers policiers. Une analyse du système policier français de l'époque apporterait probablement la réponse à cette question. Cependant, une telle analyse déborde le cadre de la présente étude. Au demeurant, elle présente peu d'intérêt puisque la conquête de la Nouvelle-France par les Anglais en 1759 a modifié profondément le système de police antérieur de la colonie.

Pendant les cinq années qui suivirent la conquête, soit de 1759 à 1764, la nouvelle colonie fut soumise à un régime militaire et la police fut confiée aux capitaines de la milice (Barot et Bérard, 1972: 9). En 1764, on leva la loi martiale et, par ordonnance (*Ordinance Establishing Civil Courts*), on institua des tribunaux civils (Kennedy, 1918: 37). Cette ordonnance introduisit dans la province l'office anglais de juge de paix. Elle édictait en outre ce qui suit:

> [TRADUCTION]
> Considérant qu'il est souhaitable et nécessaire, pour l'application efficace des lois, et pour le bien-être et la sécurité des sujets de Sa Majesté, que soient nommés dans chaque paroisse de la province un nombre suffisant d'officiers inférieurs, il est en conséquence ordonné, en vertu de l'autorité susmentionnée, que soient élus à la majorité des résidents le vingt-quatrième jour de juin de chaque année, et que soient présentés au secrétaire adjoint dans les quatorze

jours suivant l'élection, six hommes bons et convenables pour agir à titre d'huissiers et de sous-huissiers dans chaque paroisse, et parmi lesquels le gouverneur du roi ou le commandant en chef alors en fonction, avec l'approbation du Conseil, doit désigner ceux qui agiront à titre d'huissiers ou de sous-huissiers dans chaque paroisse. (*Ibid.*: 39)

Ces huissiers et sous-huissiers devaient prêter serment devant les juges de paix et avaient notamment les responsabilités suivantes:

[TRADUCTION]
surveiller les grands chemins du roi et les ponts publics, et voir à ce qu'ils soient maintenus en bon état de réparation; arrêter tout criminel contre lequel ils détiennent un bref ou un mandat, le tenir sous garde et le conduire, à travers leurs paroisses respectives, jusqu'à la prison ou à l'endroit désigné dans le bref ou le mandat. (*Ibid.*: 40)

En dépit d'une nomenclature différente, la similitude qui existe entre, d'une part, le statut et le rôle de ces officiers et, d'autre part, ceux des hauts constables et des petits constables de la même époque en Angleterre, ressort clairement des termes de l'ordonnance. Il semble que durant cette période, ils assumaient, de concert avec les membres de la milice, la responsabilité de la police.

En 1777, on adopta une *Ordonnance qui établit les Cours de Jurifdiction Criminelle en la Province de Québec*. Cette ordonnance prévoyait notamment que dans les villes de Québec et de Montréal, [TRADUCTION] «deux commissaires de paix siègent chaque semaine en alternance . . . en vue de bien régir la police et de régler toute autre question liée à leur office» (Kennedy, 1918: 165). Par ailleurs, il semble que le système d'huissiers et de sous-huissiers choisis localement se soit montré peu efficace, à telle enseigne qu'aux termes de l'ordonnance de 1777, ceux-ci furent privés, au profit des «capitaines de milice», d'une partie des fonctions (surtout celles qui avaient trait à la charge de coroner) qui leur avaient été attribuées par l'ordonnance de 1764 (Kennedy, 1918: 37). L'ordonnance de 1777 prévoyait en outre ce qui suit:

[TRADUCTION]
pour parer aux inconvénients sérieux que pourrait susciter le manque d'officiers de paix dans les différentes régions de la province, les capitaines de milice sont par les présentes investis du pouvoir d'arrêter toute personne qui a violé la paix ou qui a commis une infraction criminelle dans les limites de leurs paroisses respectives, et d'amener ou de faire amener cette personne devant le commissaire de paix le plus proche, pour qu'elle soit traitée selon la loi. (*Ibid.*: 165)

Dix ans plus tard, soit en 1787, on modifia l'ordonnance et on donna à ces capitaines et autres officiers de la milice, aux sergents nommés par les capitaines et aux «autres oficiers dans leurs diférentes paroiffes» le statut officiel de «publics oficiers de paix dans leurs diférentes paroiffes». Il leur fut «enjoint de faire et exercer tous et chacuns devoirs et fervices de publics oficiers de paix dans leurs diférentes paroiffes, conformément à la loi» (Kennedy, 1918: 188). De plus, l'ordonnance modificatrice de 1787 intitulée *Ordonnance*

qui explique et corrige une ordonnance qui établit les cours de juridiction criminelle dans la province de Québec, autorisait et obligeait les commissaires ou juges de paix à

> nommer tels et autant de particuliers, qu'ils penferont fufifans, dans les villes et banlieues de Québec et Montréal, pour mettre à exécution les ordres et décrets des différentes cours, et pour conferver la paix publique dans iceiles. Chacun defquels particuliers, ainfi nommés, s'acquiteront fidélement des devoirs de l'ofice, auxquels ils feront nommés, pour le tems et efpace d'une année (*Ibid.*)

Quiconque, après avoir été ainsi désigné, omettait ou refusait de remplir la charge à laquelle il avait été nommé encourait une amende non négligeable de vingt livres en plus des frais.

L'ordonnance de 1787 semble donc avoir été à la source de l'introduction, dans la province du Québec, de l'office de constable tel qu'il existait en Angleterre (Barot et Bérard, 1972: 13) et, à partir de ce moment, le constable devint l'élément fondamental du système de police dans la province. En 1802, à Québec et à Montréal, l'office de commissaire de paix fut abrogé et les juges de paix, à l'instar de leurs homonymes britanniques, acquirent l'entière responsabilité de la police dans ces deux villes (*Ibid.*: 14). Peu de temps après, l'emploi du terme «connétable», qui a la même origine étymologique que «constable», se répandit au Québec. En 1836, le pouvoir de nommer les connétables, lequel appartenait aux seuls juges de paix des villes de Québec et de Montréal en vertu de l'ordonnance de 1787, fut accordé aux juges de paix de toute la province (*Ibid.*). Puis, en 1838, le Secrétaire Civil du Gouverneur fut investi du pouvoir de nommer les connétables dans les villes de Québec et de Montréal, bien que ceux-ci fussent encore tenus de prêter serment devant les juges de paix. Destinés à former une «garde de police», ces hommes étaient nommés «pour agir comme connétables pour la conservation de la paix, la prévention des vols et autres crimes, et l'appréhension des infracteurs de la paix» (*Ordonnance pour établir un système de police effectif dans les villes de Québec et de Montréal*, S.B.-C. 1838, 2 Vict., chap. 2, art. 3). Comme nous le verrons, cette formule devint courante, dans sa version anglaise, pour le reste du Canada et se retrouve, de nos jours, dans plusieurs lois provinciales sur la police. La même disposition de l'ordonnance de 1838 prévoyait également ce qui suit:

> et les hommes ainsi assermentés auront, dans les limites des dites villes, les mêmes pouvoirs, autorités, priviléges et avantages, et seront sujets aux mêmes devoirs et responsabilités que les connétables dûment nommés en vertu des lois de cette Province, ou d'aucun statut maintenant existant ou qui serait passé à l'avenir, et obéiront à tous tels ordres légitimes qui leur seront donnés de temps à autre, par les dits inspecteurs et surintendants de la police, pour les diriger dans l'exercice de leurs fonctions. (*Ibid.*)

En fait, les lois prévoyant la nomination de connétables dans la province étaient celles qui portaient sur l'administration de la justice pénale (voir ci-dessus). Les «lois de cette Province» dont il est question étaient donc le common law d'Angleterre[22]. C'est pourquoi nous pouvons dire que c'est bien l'office de constable suivant le common law qui a été instauré, avec quelques

modifications législatives, dans la province du Québec, et cette disposition en est la preuve. On retrouve une disposition semblable dans la loi de 1870 qui établissait un corps de police provinciale dans la province du Québec et qui, après avoir défini les devoirs des membres du corps de police, prévoyait ce qui suit:

> Et pour ces fins, et dans l'exercice de toutes les fonctions qui leur seront assignées par, ou sous l'autorité du présent acte, ils auront tous les pouvoirs, attributions, toute la protection, et tous les priviléges dont les constables sont présentement investis, ou que la loi pourra ultérieurement leur conférer, ou que possèdent les constables ou sous-constables des cités ou villes respectives. (*Acte de police de Québec*, S.Q. 1870, 33 Vict., chap. 24, art. 47)

Pendant ce temps, les autres colonies de l'Amérique du Nord britannique mettaient sur pied leurs propres systèmes de maintien de la paix. Bien que l'établissement des Européens dans l'île de Terre-Neuve remonte à l'an 1497 (Fox, 1971: 3), il a fallu attendre jusqu'en 1729, semble-t-il, pour que le nouveau gouverneur de l'île y désigne des constables et des juges de paix (Prowse, 1895: 287), en vertu d'une proclamation royale qui l'y autorisait et qui confirmait en termes explicites l'application du common law d'Angleterre dans l'île de Terre-Neuve. C'est alors que fut introduit dans cette colonie l'office de constable suivant le common law. Cependant, ce n'est qu'en 1825 que l'on élabora un ensemble de règles pour régir l'activité des constables. La même année, dans une lettre adressée au magistrat en chef de la ville de Saint-Jean, le gouverneur ordonna, d'une part, qu'un salaire tiré de l'argent provenant du paiement des droits de permis pour les tavernes soit versé à chaque constable et d'autre part, que le constable en chef soit chargé, sous l'autorité du magistrat en chef, de la direction générale des constables (Fox, 1971: 22). Huit ans plus tard, soit le 27 juillet 1833, la Chambre d'assemblée de Terre-Neuve adoptait une loi intitulée *An Act to Regulate and Improve the Police of the Town of St. John's, and to Establish a Nightly Watch in the Said Town* ([TRADUCTION] «Loi visant à régir et à améliorer la police de la ville de Saint-Jean et à établir un guet dans ladite ville»). Aux termes de cette loi, certains juges de paix devaient, tous les six mois, et tant que la loi serait en vigueur, nommer quarante-huit personnes parmi les débitants de boissons détenant un permis dans la ville de Saint-Jean, pour agir comme constables pendant une période de six mois, sans recevoir de rémunération (Fox, 1971: 23). Ce n'est que quarante ans plus tard, avec l'adoption du *Constabulary Act* de 1872, que cette force de police fut réorganisée et prit le nom de "Constabulary Force of Newfoundland". Pendant près de cent ans, soit jusqu'à sa révision en 1970 (*The Constabulary Act*, S.N. 1970, n° 74), cette loi demeura inchangée et constitua la loi fondamentale de Terre-Neuve en matière de police. Il est assez étrange qu'il ne soit nellement mentionné dans la loi que les membres de la force détenaient l'office de constable. C'est cependant ce qu'il faut déduire du fait que la force en question portait, en anglais, le nom de "constabulary force" dans la loi. Du reste, cette interprétation est sans doute confirmée par les dispositions de l'article 8 de la loi de 1872 qui prévoient la nomination, par les juges de paix, de «constables

spéciaux» [TRADUCTION] «lorsque le corps de police régulier s'avère insuffisant pour maintenir la paix publique dans une localité quelconque». Il n'en demeure pas moins, toutefois, que c'est là une façon quelque peu détournée de conférer le statut de constable. Quoi qu'il en soit, cette anomalie se retrouve encore dans la législation actuelle.

La ville de Halifax en Nouvelle-Écosse fut fondée en juin 1749 par proclamation royale. Un mois plus tard, le gouverneur en conseil émit une proclamation en vertu de laquelle: [TRADUCTION] «tous les colons de la nouvelle ville devront se rassembler demain à onze heures, en groupes distincts, chacun sous la direction d'un surveillant, et chaque groupe devra choisir un constable» (Mitchell, 1965: 3). Comme ailleurs, une fois choisis, les constables étaient soumis à l'autorité des juges de paix, devant qui ils devaient prêter serment. Pour reprendre les termes de Mitchell, [TRADUCTION] «À cette époque, les constables n'étaient pas organisés: ils s'acquittaient de devoirs déterminés, au fur et à mesure que les juges les leur confiaient» (*Ibid.*). En 1765, cependant, la nomination des constables fut sanctionnée par la loi, avec l'adoption, par la nouvelle Chambre d'assemblée, du *Town Officers Act* (S.N.S. 1765, 5 Geo. III, chap. 1). Aux termes de cette loi, les constables étaient nommés par un grand jury, puis titularisés par les juges de paix. Puisqu'il n'est fait aucune autre mention du statut ou des attributions de ces officiers, il faut en déduire que l'office en question était bien celui du constable suivant le common law. Par ailleurs, mentionnons qu'en 1786, la législature du Nouveau-Brunswick adopta une loi presque identique intitulée *Town and Parish Officers Act* (S.N.B. 1786, 26 Geo. III, chap. 28).

Dans l'Île-du-Prince-Édouard, les premiers constables furent nommés au début du dix-neuvième siècle. Ils étaient choisis par les juges de la Cour suprême de l'Île et prêtaient serment devant les juges de paix. Cela ressort clairement d'une loi adoptée en 1843 sous un titre assez éloquent: *An Act to Compel Persons Appointed to the Office of Constable to Serve as Such* ([TRADUCTION] «Loi visant à forcer les personnes désignées comme constables à remplir leur charge») (S.P.E.I. 1843, 6 Vict., chap. 2). Comme celles qui furent adoptées dans les autres parties de ce qui allait devenir le Canada, la loi de l'Île-du-Prince-Édouard prévoyait le paiement d'une amende assez considérable ou une peine d'emprisonnement dans le cas où une personne désignée comme constable aurait refusé ou négligé, sans motif valable, de remplir les fonctions liées à cet office. Dix ans plus tard, la législature adoptait *An Act relating to the Appointment of Constables and Fence Viewers for Queen's County* (S.P.E.I. 1853, 16 Vict., chap. 11) qui, à l'instar de la loi néo-écossaise, prévoyait la nomination des constables par un grand jury, et leur titularisation par les juges de la Cour suprême de l'Île. Ainsi, au milieu du dix-neuvième siècle, l'office de constable suivant le common law, fidèle à son modèle anglais, était bien implanté dans l'est du Canada.

Pendant ce temps, la colonisation avançait vers l'ouest de façon constante. En 1792, le common law d'Angleterre était officiellement introduit dans la nouvelle province du Haut-Canada (*Introduction of English Common*

Law Act, S.U.C. 1792, 33 Geo. III, chap. 1) et, l'année suivante, le *Parish and Town Officers Act* y était adopté (S.U.C. 1793, 33 Geo. III, chap. 2). En vertu de cette loi, les juges de paix devaient, lors de leurs sessions trimestrielles générales, nommer un constable en chef dans chaque district de la province, et des constables dans chaque [TRADUCTION] «paroisse, canton ("township"), agglomération considérée comme canton ou autre endroit».

Plus à l'ouest, la colonie de Rivière-Rouge fut fondée en 1812 dans le territoire qui constitue maintenant le Manitoba. Bien que nous disposions de peu de renseignements sur le système policier de cet établissement de pionniers dans le district d'Assiniboine (voir Kelly et Kelly, 1976: 9-10), les lois d'Assiniboine (*Laws of Assiniboia*) adoptées en 1862 par le gouverneur et le conseil de la colonie nous fournissent certains indices. Ainsi, les articles 32 à 34 de ces lois avaient trait à la police et se lisaient comme suit:

> [TRADUCTION]
> **XXXII.** Le dernier jeudi de chaque année, au cours d'une assemblée spéciale convoquée à cette fin, les magistrats nomment un nombre maximal de douze chefs de famille pour agir à titre de constables durant une période de trois ans à compter du 1er septembre de l'année suivant la date de leur nomination, et chaque constable ainsi nommé doit prêter le serment suivant:
>
> «Je jure devant Dieu, à qui je répondrai au jour du Jugement dernier, que jusqu'à ce que je sois légalement libéré de l'office de constable du district d'Assiniboine, je ne reculerai devant aucun danger pour signifier et exécuter les brefs qui m'auront été confiés, et pour maintenir la paix et la sécurité publiques. Je jure également qu'au meilleur de mon habileté, j'obéirai aux lois et aux autorités légitimes du district, j'inciterai les autres citoyens à faire de même, et je ferai tout mon possible pour prendre connaissance des règlements locaux.»
>
> **XXXIII.** Pour tout manquement à ses devoirs, un constable peut être suspendu par un magistrat ou un tribunal inférieur, ou être congédié par la Cour de juridiction criminelle.
>
> **XXXIV.** Chaque constable reçoit, en deux versements semi-annuels, la somme annuelle de douze livres, et s'il est congédié pour manquement à ses devoirs ou s'il est dûment suspendu, après la fin d'une période de six mois, il ne reçoit que trois shillings et six pence par jour où il a effectivement été en fonction.

Les lois en question contenaient également la disposition suivante: [TRADUCTION] «À l'avenir, aucun constable ne pourra s'absenter de la colonie pendant plus d'une nuit à la fois sans l'autorisation expresse du magistrat du district auquel il appartient». On retrouve dans ces dispositions les caractéristiques fondamentales de l'office de constable suivant le common law d'Angleterre. En effet, le titulaire est un officier de paix local qui est généralement subordonné aux juges locaux et qui touche un modeste salaire pour l'accomplissement de ses fonctions.

A. Les premières forces de police fédérales et provinciales

En 1867, la Confédération joignit les provinces du Haut-Canada, du Bas-Canada, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse pour donner naissance au Canada. Il va sans dire que cet événement ajouta une dimension nouvelle au problème de la police, surtout du fait qu'aux termes de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867)*, 30 & 31 Vict., chap. 3 (Royaume-Uni), la compétence législative en matière pénale était partagée entre le Parlement fédéral et les législatures provinciales. Ainsi, tandis que le Parlement acquit le pouvoir de légiférer en matière de droit criminel et de procédure criminelle (paragraphe 91(27)), les dispositions du paragraphe 92(14) furent toujours interprétées comme conférant aux provinces la compétence législative en matière d'administration de la justice, y compris la justice criminelle. Il est aujourd'hui difficile de définir avec plus de précision la nature exacte de cette répartition des pouvoirs et ses effets sur la police car 114 années se sont écoulées depuis et les tribunaux n'ont toujours pas tranché la question de façon définitive. Nous reviendrons plus loin sur ce sujet. Pour l'instant, mentionnons simplement que quelle qu'ait été l'intention véritable des rédacteurs de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867)*, tant le fédéral que les provinces s'en sont autorisés pour établir, chacun de leur côté, des forces de police. Dans l'année qui suivit sa création, le Parlement adopta l'*Acte concernant la police du Canada* (S.C. 1868, 31 Vict., chap. 73), par lequel il autorisait l'établissement de la Police du Canada chargée uniquement de l'application «des lois criminelles et autres de la Puissance».

Cette loi avant-gardiste allait bientôt susciter l'émulation au Manitoba, au Québec et à Terre-Neuve, et par la suite, dans toutes les autres provinces du Canada. Elle marque la première étape d'un processus de différenciation entre le policier canadien et son modèle, le constable local anglais, dans la mesure où la force policière qu'elle établissait était destinée à se déployer à travers tout le pays. En outre, ce qui n'est pas sans importance en ce qui concerne le statut des constables et autres membres de la force, ceux-ci devaient désormais être nommés, non plus par les juges de paix, mais bien par le gouverneur en conseil (c'est-à-dire, en pratique, le cabinet fédéral), ou sous son autorité. Comme troisième caractéristique importante, cette loi prévoyait la nomination d'un ou de plusieurs commissaires de police qui non seulement assumaient le contrôle et la direction de la force de police mais de plus, détenaient «les pouvoirs et l'autorité, ainsi que les droits et les priviléges» que la loi confère aux magistrats de police municipaux et aux juges de paix dans la même province[23]. Ces caractéristiques s'inspiraient largement des idées des réformateurs anglais (Radzinowicz, 1956: Vol. III) dont la conception de la «nouvelle police» avait été mise à contribution d'abord dans le *Dublin Police Act*[24] de 1786, puis dans le *London Metropolitan Police Act* de 1829 (10 Geo. IV, chap. 44 (Royaume-Uni)). Bien que, sous le nouveau régime, la

subordination traditionnelle du constable au juge de paix fût conservée, ces deux offices s'en trouvèrent profondément modifiés. En premier lieu, ils n'étaient plus des offices purement locaux et, en second lieu, le constable n'était désormais plus choisi par les autorités locales, mais nommé par le gouvernement central ou sous l'autorité de celui-ci. Enfin, chose sans doute encore plus importante, tous deux relevaient directement de l'autorité du gouvernement central. À cette fin, l'article 6 de la loi prévoyait ce qui suit:

> Tout commissaire de police et tout constable de police, nommé sous le présent acte, sera sujet aux règlements concernant l'ordre, l'administration et le service de la police, et recevra telle rémunération ou allocation que le gouverneur en conseil prescrira de temps à autre....

On voit clairement que s'il constitue toujours le fondement du statut et de l'autorité de la «nouvelle police», l'office traditionnel de constable suivant le common law a subi des transformations radicales sous l'action de ces dispositions législatives.

Peu de temps après sa constitution en 1870, la province du Manitoba adopta le *Constables Act* (S.M. 1870, 34 Vict., chap. 11). Cette loi, qui tirait parti de l'expérience de l'*Acte concernant la police du Canada* (S.C. 1868, 31 Vict., chap. 73), amorça l'établissement d'une force de police provinciale au Manitoba. À peu près au même moment, une loi semblable instituait un corps de police provincial dans la province du Québec (*Acte de police de Québec*, S.Q. 1870, 33 Vict., chap. 24). À l'instar de la loi fédérale dont nous venons de parler, chacune de ces deux lois prévoyait l'établissement d'un corps de police formé de «constables» dont le ressort n'était pas purement local, mais s'étendait à toute la province. De même, les constables étaient nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil de chaque province ou sous son autorité, et non par les juges de paix. Sous deux rapports, cependant, les lois provinciales comportaient des différences marquées par rapport à la loi fédérale. Premièrement, elles ne conféraient pas le statut de magistrat ou de juge de paix aux personnes qui exerçaient un contrôle immédiat sur les forces de police provinciales. Deuxièmement, elles établissaient en termes explicites un ordre hiérarchique parmi les membres de la force. Par exemple, voici la teneur de l'article 2 de la loi manitobaine:

> [TRADUCTION]
> Le lieutenant-gouverneur en conseil peut, de temps à autre, et lorsqu'il le juge nécessaire aux fins de l'administration de la justice et du maintien de l'ordre et de la paix, nommer à titre amovible un chef de police et les officiers subalternes qu'il juge à propos; il peut également, selon son désir, les révoquer ou les destituer et les remplacer par d'autres.

Même si, en vertu de ces lois, chacun de ces officiers portait le titre de «constable», il fallait dorénavant, pour définir leur statut, tenir compte des dispositions législatives qui établissaient des rapports de subordination entre les diverses catégories de constables.

Le concept d'organisation hiérarchique était manifestement l'une des caractéristiques principales de la «nouvelle police». Comme nous le verrons, il fut mis en application non seulement par la Police du Canada (établie par

l'*Acte concernant la police du Canada*), mais aussi par les corps de police municipaux au Canada. Toutefois, le fait que la «nouvelle police» tire ses origines de l'office de constable suivant le common law a soulevé, en ce qui concerne le statut juridique de ses membres, certains problèmes qui, jusqu'à maintenant, n'ont pas encore été résolus de façon satisfaisante. Effectivement, sur le plan du droit, cette «nouvelle police» est une créature assez singulière: il s'agit d'un corps d'officiers qui, quel que soit leur grade, possèdent le même statut (celui de «constable»); pourtant, les premières lois qui ont institué des forces de police au Canada n'ont jamais fait état des rapports de subordination qui existaient à l'intérieur de celles-ci. En effet, la subordination des constables à d'autres autorités (en particulier à celle des juges de paix) était reconnue depuis fort longtemps par le common law et la législation, tant au Canada qu'en Angleterre. En revanche, si, dans les faits, l'existence antérieure d'une organisation hiérarchique des constables est indéniable, cette organisation ne fut, à une exception près, sanctionnée par le droit canadien qu'avec l'adoption des lois du Québec et du Manitoba de 1870 sur leurs forces policières respectives.

L'exception en question était une loi adoptée par l'assemblée législative de la province du Canada en 1845, et intitulée: *Acte pour mieux conserver la Paix, et pour prévenir les Émeutes et les Actes de violence qui pourraient se commettre sur la ligne des travaux publics qui sont en voie de construction, ou dans les environs* (S.C. 1845, 8 Vict., chap. 6). L'article 13 de cette loi prévoyait ce qui suit:

> il sera loisible au gouverneur en conseil de faire organiser, monter, armer et équiper un corps d'hommes dont le nombre n'excédera pas un cent, y compris les officiers, et qui sera appelé *le corps de police à cheval* (*mounted police force*), et de mettre le dit corps sous le commandement et les ordres de tel officier en chef, et tels officiers subalternes que le gouverneur en conseil jugera nécessaire, et d'employer le dit corps de police ou aucune partie du dit corps, dans aucun lieu de cette province où cet acte sera alors en force, sujet aux ordres, règles et règlemens que le gouverneur en conseil fera ou pourra émettre de temps à autre.

En vertu de l'article 15 de la loi, les membres du corps de police en question étaient des «connétables et officiers de paix, respectivement, pour les fins du présent acte». À l'origine, cette loi ne devait être en vigueur que «pendant deux ans, et de là jusqu'à la fin de la session alors prochaine du parlement, et pas plus longtemps» (article 18). Par la suite, cette période fut prorogée de cinq ans, soit jusqu'en 1855 (S.C. 1851, 14 & 15 Vict., chap. 76). Apparemment, cette loi avait pour but de réprimer l'agitation qui régnait parmi les employés (irlandais pour la plupart) qui travaillaient à la construction des canaux maritimes de Welland et du Saint-Laurent. En outre, une force de police fut établie sous l'autorité de cette même loi pour apaiser les émeutes qui, à Montréal, suivirent l'adoption de la loi de 1849 concernant le paiement des réclamations provenant de la rébellion, et qui se soldèrent par l'incendie des immeubles du Parlement (Kelly et Kelly, 1976: 17-18). En fait, il s'agit là de la première force de police «fédérale» proprement dite au Canada.

Comme nous l'avons signalé, la loi manitobaine dont nous avons parlé prévoyait tout simplement la nomination éventuelle d'un chef de police et des officiers subalternes qui seraient jugés nécessaires. Quant à la loi québécoise, elle était beaucoup plus explicite sous ce rapport. Il y était prévu ceci: «Le lieutenant-gouverneur en conseil pourra ... nommer ... un commissaire de police et un ou plusieurs surintendants de police». En vertu de l'article 3, le lieutenant-gouverneur en conseil pouvait autoriser le commissaire de police à nommer des sergents de police et des constables, ces derniers étant divisés en deux classes. Venait ensuite l'article 4 qui énonçait ce qui suit:

> Les officiers du corps de police prendront rang et exerceront leur autorité dans l'ordre suivant, c'est-à-savoir: le commissaire, les surintendants, les sergents, les constables.
>
> Les officiers du même grade qui seront employés de service ensemble, auront le commandement selon l'ancienneté, et les constables de la première classe, en l'absence des officiers, prendront le commandement de ceux de la seconde classe .... (*Acte de police de Québec* , S.Q. 1870, 33 Vict., chap. 24)

L'étendue de l'autorité conférée au pouvoir exécutif sur les forces policières provinciales constitue une autre caractéristique importante des premières lois établissant de telles forces. On se souviendra que l'*Acte concernant la police du Canada* donnait au gouverneur en conseil le pouvoir de faire des règlements pour régir la Police du Canada, et que la loi antérieure adoptée en 1845 dans la province du Canada prévoyait que le corps de police à cheval qu'elle créait serait «sujet aux ordres, règles et règlements que le gouverneur en conseil fera ou pourra émettre de temps à autre». Cependant, la loi du Manitoba était beaucoup plus explicite et ne laissait subsister aucun doute en ce qui concerne l'étendue de l'autorité du gouvernement sur la force policière provinciale:

> [TRADUCTION]
> Le lieutenant-gouverneur en conseil peut en tout temps et de temps à autre, à l'égard du chef de police et de tous les subalternes placés sous ses ordres, qu'ils soient officiers, constables ou hommes de troupe, et dans tout autre cas non prévu par la loi, fixer leur rémunération respective et, de façon générale, régler toute question liée à la direction et à l'organisation de tout ce qui a trait aux fonctions de chef de police, officiers subalternes, constables, hommes de troupe et autres. (S.M. 1870, 34 Vict., chap. 11, art. 5)

De son côté, la loi québécoise de 1870 conférait au commissaire de police la responsabilité de la direction, de la gestion et du contrôle de la police. Cependant, sous plusieurs rapports importants, l'exercice de cette responsabilité était soumis à l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil (voir par exemple les articles 13, 14, 16, 18, 22, 37, 41 et 42), et certaines attributions appartenaient exclusivement à ce dernier (voir les articles 2, 3, 21, 25, 36 et 43).

La soumission des constables aux ordres et au contrôle de politiciens élus n'était pas chose nouvelle au Canada. Comme nous le verrons plus loin, cette pratique était déjà bien établie dans le cas des forces de police municipales. Ce

changement, ainsi que la reconnaissance de la hiérarchie interne parmi les constables, revêt toutefois une importance considérable sur le plan du statut constitutionnel de la police et introduit de nouveaux éléments importants dans la détermination de ce statut. Ces deux caractéristiques ont également marqué la force policière de Terre-Neuve ("Newfoundland Constabulary") qui fut créée en 1872, et se retrouvent dans toutes les lois subséquentes qui ont établi des corps de police provinciaux. Nous reviendrons plus loin sur l'importance de ces caractéristiques. Pour le moment, revenons au développement de la police dans les autres provinces de l'ouest du Canada.

La Colombie-Britannique devint une province et se joignit à la Confédération en 1871. Toutefois, des corps de police avaient déjà été institués en 1858 à Fort Victoria, dans l'Île de Vancouver, et à Fort Langley, sur le continent. Ces deux forces, dont les commissaires et les membres étaient tous des «constables» suivant la tradition du common law, [TRADUCTION] «devinrent les piliers du système de police de la Colombie-Britannique lorsque, en 1866, l'Île de Vancouver fut intégrée à la colonie de la Colombie-Britannique ("British Columbia Police Commission", 1980: 3). En 1871, elles furent réunies pour former le nouveau "British Columbia Provincial Police Force". Il semble que cette force n'acquit de fondement législatif qu'en 1880 avec l'adoption du *Police Constables Act* (43 Vict., chap. 22) qui confirma rétroactivement [TRADUCTION] «toutes les nominations de constables faites antérieurement par le lieutenant-gouverneur en conseil». Cette loi donna en outre à celui-ci le pouvoir de nommer, à l'avenir, [TRADUCTION] «les personnes qu'il juge aptes à être constables provinciaux». Ces constables provinciaux étaient tenus de s'engager par serment à [TRADUCTION] «remplir fidèlement et impartialement les devoirs relatifs à cet office». En dehors de ces dispositions somme toute assez obscures, il n'est fait aucune mention du statut, de l'autorité ou des attributions de ces constables.

Un peu plus de vingt ans plus tard, cependant, une nouvelle loi vint préciser le statut de la force de police provinciale de la Colombie-Britannique. Intitulée *Provincial Police Act, 1895* (58 Vict., chap. 45), cette loi prévoyait la nomination d'un surintendant de police ("Superintendent of Police") dans la province. Elle énonçait en outre que le lieutenant-gouverneur en conseil pouvait [TRADUCTION] «enjoindre et permettre au surintendant de police de nommer toute personne convenable pour agir comme constable de police». Aux termes de la loi, ces constables devaient [TRADUCTION] «obéir à toutes les directives légales du surintendant de police et [étaient] soumis à son autorité; ils [étaient] investis des pouvoirs, des droits et des responsabilités que la loi confère aux constables». La force de police établie par cette loi demeura en service jusqu'à sa dissolution en 1950 (voir Clark, 1971). À partir de ce moment, les services de police furent assumés, à titre contractuel, par la Gendarmerie royale du Canada.

Pendant ce temps, on colonisait les territoires qui allaient devenir les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan mais qui, à cette époque, faisaient partie des Territoires du Nord-Ouest, région encore assez mal dé-

finie. On y développa des systèmes de police, toujours inspirés de l'office de constable suivant le common law. Conçue sur le modèle du "Royal Irish Constabulary" de 1836, la Gendarmerie à cheval du Nord-Ouest fut établie en vertu de l'*Acte concernant l'administration de la justice et l'établissement d'un corps de police dans les Territoires du Nord-Ouest* (S.C. 1873, 36 Vict., chap. 35), en vue de maintenir l'ordre et la paix dans cette région (voir MacLeod, 1976).

Les dispositions de cette nouvelle loi étaient particulièrement explicites, non seulement sur le plan du statut des membres de la force, mais aussi sur le plan de la subordination de la force à l'autorité du gouvernement. L'article 10 de la loi donnait au gouverneur en conseil de la Puissance le pouvoir de nommer, par commission, et pour les besoins de la force, «un commissaire de police et un ou plusieurs surintendants de police, ainsi qu'un payeur, un chirurgien et un médecin vétérinaire». Aux termes de l'article 12, le gouverneur en conseil pouvait, à son tour, autoriser le commissaire de police à nommer des constables et des sous-constables. À l'exemple de l'*Acte concernant la police du Canada* de 1868, l'article 15 de la loi prévoyait que le commissaire et les surintendants de la force seraient, d'office, juges de paix. Ainsi, pour la première fois au Canada, les offices de juge de paix et de constable étaient réunis dans la même personne puisqu'en vertu de l'article 19, *tous* les membres de la force étaient, dans l'exercice de leurs fonctions, investis de «tous les pouvoirs, autorité, protection et priviléges que tout constable possède ou possédera par la suite en vertu de la loi». En outre, chaque membre était tenu de s'engager par serment à accomplir et à remplir «fidèlement, diligemment et impartialement les devoirs et la charge de (constable, surintendant, etc.)» et à exécuter «ponctuellement tous les ordres ou instructions qui [lui] seront donnés comme tel (constable, etc.), sans crainte, faveur ou affection pour ou contre qui que ce soit». Pour ce qui est de la direction générale et du contrôle du corps de police, l'article 11 de la loi prévoyait ce qui suit:

> Le commissaire de police remplira les fonctions et sera soumis au contrôle, aux ordres et à l'autorité de telle personne ou de telles personnes qui pourront être nommées de temps à autre par le gouverneur en conseil à cet effet.

En outre, l'article 33 était libellé de la façon suivante:

> Le ministère de la justice aura le contrôle et l'administration du corps de police et de toutes matières s'y rattachant; mais le gouverneur en conseil pourra ordonner en tout temps que ce contrôle et cette administration soient transférés à tout autre ministère du service civil du Canada et par tel ordre ils seront ainsi transférés à tel ministère pour être sous son contrôle et administration.

En dehors de la référence indirecte aux «ordres et instructions» contenue dans le serment d'office des membres du corps de police (article 14), la subordination des constables aux officiers de la force n'était formulée nulle part dans la loi, sauf en ce qui concerne leur devoir d'exécuter les mandats délivrés par les juges et de «remplir tous les devoirs et faire tout service s'y

rattachant». Dans l'exercice de cette fonction, les membres du corps de police étaient, en vertu de l'article 19, soumis «aux ordres du commissaire ou du surintendant». Cependant, comme les surintendants et le commissaire étaient d'office juges de paix, la subordination des constables à ces officiers pouvait être interprétée comme une caractéristique inhérente à l'office de constable suivant le common law, que les constables exerçaient effectivement. Dans ce cas, tout comme dans le cas de la Police du Canada créée en 1868, s'il était clair que les constables étaient subordonnés au commissaire et aux surintendants, il était aussi clair qu'ils n'avaient pas le même statut que ces officiers.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, outre la Gendarmerie à cheval du Nord-Ouest, des constables nommés par des juges de paix en vertu d'une ordonnance intitulée *Appointment of Constables Ordinance* (O.N.W.T. 1878, n° 7), assumaient le service de police. Le statut et les attributions de ces constables dont le ressort s'étendait à l'ensemble des Territoires n'étaient pas définis dans l'ordonnance. Il faut donc en déduire qu'il s'agissait de ceux du constable suivant le common law.

Après leur création en 1905, les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan eurent tôt fait d'adopter des lois sur la police. Presque identique à la loi manitobaine de 1870 que nous avons déjà décrite, le *Constables Act* de la Saskatchewan fut adopté en 1906 (chap. 20) et permit la création d'une force de police provinciale sous le contrôle du lieutenant-gouverneur en conseil. Comme en Colombie-Britannique, celui qui était chargé du commandement de cette force portait le titre de surintendant de police ("Superintendent of Police"). Quant au *Constables Act* de l'Alberta (1908, chap. 4), il était identique à l'ordonnance qu'il remplaçait, c'est-à-dire le *Appointment of Constables Ordinance* des Territoires du Nord-Ouest (voir ci-dessus). Toutefois, l'année suivante, le pouvoir de nommer des constables dont le ressort s'étendait à toute la province, pouvoir qui appartenait aux juges de paix, fut également octroyé aux juges de la Cour de district et de la Cour suprême, de même qu'au lieutenant-gouverneur en conseil (*Constables Act*, S.A. 1909, chap. 7). Malgré ces dispositions, le service de police continua d'être assumé dans ces deux provinces par la Gendarmerie à cheval du Nord-Ouest (qui portait désormais le nom de «Royale gendarmerie à cheval du Nord-Ouest[25]») jusqu'en 1917. C'est alors que chacune des deux provinces adopta une loi aux termes de laquelle les constables de la province devenaient membres de la force de police provinciale (le *Alberta Provincial Police Act*, S.A. 1917, chap. 4 pour l'Alberta et le *Saskatchewan Provincial Police Act, 1920*, S.S. 1919-1920, chap. 19, pour la Saskatchewan).

La loi albertaine de 1917 présente un certain intérêt historique dans la mesure où elle prévoyait que la force de police de cette province serait contrôlée et dirigée par une commission composée de trois membres ("Board of Commissioners"). Ces trois commissaires, qui étaient désignés personnellement dans la loi, étaient le magistrat de police de chacune des villes

d'Edmonton et de Calgary et le sous-procureur général de la province. L'Alberta est donc la première province canadienne à avoir tenté l'expérience d'une commission de police provinciale. Cette expérience devait cependant être de courte durée puisque deux ans plus tard, le contrôle de la force de police fut confié au procureur général de la province (*Alberta Police Act*, S.A. 1919, chap. 26).

Dans le Haut-Canada, l'insuffisance du système selon lequel les constables étaient nommés par les juges de paix dans les régions rurales (en vertu du *Parish and Town Officers Act* de 1793), se manifesta dès le dix-neuvième siècle. Ces constables n'avaient habituellement aucune formation et leur salaire, quand ils en touchaient un, était fixé conformément à un tarif basé sur l'exécution d'actes judiciaires déterminés[26]. Dans ces conditions, on ne pouvait raisonnablement s'attendre à ce que le système de police dans les comtés et les districts soit efficace (voir McDougall, 1971b: chap. 2). Un certain nombre de mesures furent prises pour améliorer la situation. Par exemple, en 1851, on adopta une loi (*Acte pour autoriser l'emploi des pensionnaires militaires et autres, comme corps de police locale*, S.C. 1851, 14 & 15 Vict., chap. 77) pour permettre aux militaires pensionnés et à d'autres personnes d'agir bénévolement à titre de membres des forces de police locales. Après avoir ainsi offert ses services pendant cinq ans, chacun de ces policiers bénévoles se voyait octroyer cinquante acres de terres publiques, à condition de s'y établir. En 1860, les dispositions susmentionnées du *Parish and Town Officers Act* (S.U.C. 1793) furent abrogées et remplacées par l'*Acte pour amender le chapitre dix-septième des Statuts Refondus pour le Haut Canada, relativement à la nomination des Constables* (S.C. 1860, 23 Vict., chap. 8). Cette loi prévoyait, comme auparavant, la nomination de constables locaux par les magistrats. Cependant, le constable demeurait en fonction au-delà de la période d'un an prescrite par l'ancienne loi, «à moins qu'il ne réclame l'exemption de servir en qualité de constable» (article 4).

Cependant, toutes ces mesures se révélèrent insuffisantes, si bien qu'en 1874, le *Administration of Justice Act* de l'Ontario (37 Vict., chap. 7) fut adopté. Cette loi donnait au lieutenant-gouverneur de la province le pouvoir de nommer des constables pour les territoires [TRADUCTION] «non rattachés à un comté aux fins de l'administration municipale ou judiciaire» (art. 65-67). Ce pouvoir appartenait auparavant à des magistrats ("stipendiary magistrates") désignés dans ces régions (S.C. 1857, 20 Vict., chap. 60, art. 6). Trois ans plus tard, le *Constables Act* (S.O. 1877, 40 Vict., chap. 20) permettait aux juges des cours de comté de nommer en tout temps des constables pour le comté (jusqu'alors, les constables ne pouvaient être nommés que par les cours des sessions générales de la paix qui siégeaient de façon très sporadique). Cette loi, qui donnait également au lieutenant-gouverneur le pouvoir de nommer des constables provinciaux dont le ressort s'étendait à toute la province, jeta les bases d'une force de police provinciale. Le premier constable provincial (en fait, il s'agissait d'un détective) fut nommé en 1875,

en vertu de la loi adoptée l'année précédente (*Administration of Justice Act* – voir Murray, 1977). Il fallut cependant attendre plus de trente ans pour qu'une véritable force de police provinciale soit créée.

Adopté en 1896, le *High and County Constables Act* de l'Ontario (S.O. 1896, 59 Vict., chap. 26) s'inspira d'une autre idée anglaise. Non seulement cette loi améliorait le système de nomination des hauts constables auxquels elle confiait le contrôle des constables dans leurs comtés respectifs, mais elle créait l'office provincial d'"Inspector of Legal Offices". Cet officier se vit confier des pouvoirs d'inspection très étendus sur les hauts constables et les constables de comté. Il pouvait notamment faire enquête sur leur conduite et, le cas échéant, les suspendre de leurs fonctions en attendant que le conseil de comté tienne une enquête plus approfondie. Aux termes de la loi, les hauts constables étaient nommés par le conseil de comté ou, à défaut, par au moins trois des quatre officiers locaux (le juge du comté, le gardien de la prison, le shérif et le procureur de la Couronne du comté). De plus, sur recommandation du shérif et du procureur de la couronne du comté, le lieutenant-gouverneur en conseil pouvait autoriser un haut constable à agir comme constable provincial ou à en exercer les pouvoirs. Ce n'est cependant qu'en 1909 que la Sûreté de l'Ontario ("Ontario Provincial Police Force") fut créée par décret en date du 13 octobre. L'année suivante, le *Constables Act* vint sanctionner l'existence de cette force de police (chap. 39, art. 17) qui était composée de constables placés sous les ordres d'un surintendant. Outre le contrôle de la force, celui-ci avait sur les membres les mêmes pouvoirs que l'inspecteur des officiers de justice avait sur les hauts constables.

Dans les provinces Maritimes, les premières forces de police n'ont été établies qu'à la fin des années mille neuf cent vingt. Au Nouveau-Brunswick, le *Appointment of Provincial Constables Act* de 1898 (61 Vict., chap. 6) prévoyait la nomination de constables provinciaux, mais ce n'est qu'en 1927 que ceux-ci furent réunis pour former un corps de police provincial, en vertu du *Provincial Police Force Act*, (S.N.B. 1927, chap. 9). De même, le *Provincial Constables Act* de la Nouvelle-Écosse (1899, 62 Vict., chap. 10) prévoyait la nomination d'un nombre maximal de trois constables dont la compétence s'étendait à toute la province. Une loi de 1910 intitulée *Organization of Provincial Police Act* (S.N.S. 1910, chap. 10) permit la réunion éventuelle de ces constables en une force de police provinciale. Cependant, cette force ne fut établie qu'en 1928 (voir Kelly et Kelly, 1976: 16). Deux ans plus tard, l'Île-du-Prince-Édouard adopta le *Provincial Police Force Act* (S.P.E.I. 1930, chap. 16) qui instaurait une force de police provinciale. Du côté de Terre-Neuve, comme nous l'avons vu, la première force policière de cette province, le *Newfoundland Constabulary*, date de 1872. En 1935, une autre force, conçue sur le modèle de la Royale gendarmerie à cheval du Canada, fut établie dans cette colonie (en effet, Terre-Neuve ne faisait pas encore partie du Canada) sous le nom de "Newfoundland Company of Rangers" (Fox, 1971: 119-120).

Il n'est pas nécessaire, ici, d'approfondir davantage l'étude des forces policières provinciales en général puisque seulement trois d'entre elles existent encore de nos jours, soit la Sûreté de l'Ontario, la Sûreté du Québec et le "Newfoundland Constabulary". Du reste, cette dernière force se limite, en pratique, à assumer le service de police municipale dans la ville de Saint-Jean. Les sept autres forces de police provinciales ont été dissoutes en faveur des services contractuels de la G.R.C. (ce transfert a été fait en 1928 pour la Saskatchewan, en 1932 pour l'Alberta et les trois provinces Maritimes, et en 1950 pour la Colombie-Britannique et Terre-Neuve). On ne saurait toutefois oublier complètement l'existence de ces premières forces policières provinciales puisque, d'une part, les provinces qui ont actuellement recours aux services contractuels de la G.R.C. ne le feront peut-être pas indéfiniment et d'autre part, dans bon nombre de ces provinces, les lois autorisant l'établissement d'un corps de police provinciale, sont encore en vigueur.

Du côté fédéral, une dernière étape mérite d'attirer notre attention. Il s'agit de l'établissement de la Royale gendarmerie à cheval du Canada (devenue la Gendarmerie royale du Canada) en 1920. Depuis sa création en 1868, la Police du Canada s'était déployée principalement (quoique non exclusivement) dans les provinces de l'Est et dans la capitale nationale. Quant à la Gendarmerie à cheval du Nord-Ouest, elle avait été créée, comme son nom l'indique, pour assurer le service de police dans l'Ouest du pays. Lorsque les provinces de l'Ouest mirent sur pied leurs propres systèmes de police, une certaine rationalisation de la police fédérale devint nécessaire. Elle se traduisit par la fusion, en 1920, de la Royale gendarmerie à cheval du Nord-Ouest et de la Police du Canada pour former une nouvelle force dont le ressort s'étendait à tout le pays et qui devait porter le nom de «Royale gendarmerie à cheval du Canada». En fait, la *Loi modifiant la Loi de la Royale gendarmerie à cheval du Nord-Ouest* (S.C. 1919, 2e session, chap. 28) ne fit que changer le nom de la Royale gendarmerie à cheval du Nord-Ouest pour celui de Royale gendarmerie à cheval du Canada, sans apporter de changement majeur à la structure juridique ou au statut de la force en question. La loi prévoyait en outre que nul ne pouvait désormais être nommé membre de la Police du Canada[27].

B. Les systèmes de police municipale au dix-neuvième siècle

Au début du dix-neuvième siècle, il existait en Ontario, au Québec et dans les provinces Maritimes, des lois qui permettaient aux juges de paix de nommer des constables suivant le common law pour assurer le service de police dans les municipalités. Cependant, à partir de 1830, les systèmes de

police municipale ont subi de profonds changements sous l'effet de deux facteurs importants. Le premier facteur fut le mouvement de réforme qui marqua la police en Angleterre et surtout, l'adoption en 1829 du *London Metropolitan Police Act* (10 Geo. IV, chap. 44 (Royaume-Uni)). Le second fut l'impact des pressions en faveur de la réforme de l'administration locale et plus particulièrement, le transfert aux conseils municipaux élus de certaines responsabilités d'administration locale appartenant aux juges de paix qui eux, étaient nommés (Aitchison, 1949). Ces deux mouvements de réforme se traduisirent par l'adoption, à partir de 1830, de chartes pour les villes les plus importantes. En vertu de ces chartes, l'administration de chaque ville était confiée à un conseil municipal élu auquel étaient transférées presque toutes les responsabilités des juges de paix en matière d'administration locale, y compris, souvent, la nomination des constables.

Il n'est pas nécessaire d'examiner ici toutes les étapes de cette évolution, si tant est que la chose soit possible. Nous nous contenterons d'illustrer, au moyen de quelques exemples, son impact sur les systèmes de police municipale et sur le statut des policiers municipaux. Examinons d'abord le cas de la ville de Toronto qui fut créée par charte en 1834 (*Toronto City Charter*, S.U.C. 1834, 4 Guillaume IV, chap. 23). Aux termes de cette loi, l'administration de la ville était confiée à un conseil municipal élu composé de conseillers ("aldermen"), et présidé par un maire élu. Aux fins de l'administration de la ville, le conseil avait le pouvoir d'adopter des règlements sur une grande variété de sujets, y compris le pouvoir de réglementer la police de la ville (article 22). De façon plus précise, la loi prévoyait ce qui suit à l'article 57:

> [TRADUCTION]
> Le conseil municipal de ladite ville nomme, de temps à autre, le nombre de constables qu'il juge nécessaire et approprié pour ladite ville, et paie pour leurs services le montant annuel qu'il juge équitable.

En plus de perdre leurs pouvoirs exécutifs et administratifs liés à l'administration de la ville, les juges de paix se virent privés de certaines de leurs fonctions judiciaires au profit du conseil municipal. À cet égard, voici la teneur des articles 77 et 78 de la loi:

> [TRADUCTION]
> Une cour d'archives est constituée sous le nom de Cour du maire de la ville de Toronto, à laquelle le maire préside, assisté des conseillers de ladite ville, ou de l'un d'entre eux.
>
> Ladite Cour a les mêmes pouvoirs et la même juridiction à l'égard des crimes et des délits qui sont commis dans la ville de Toronto et dans sa banlieue, que ceux que détient ou détiendra en vertu de la loi la Cour des Sessions générales trimestrielles de la Paix dans cette province.

Ainsi, le nouveau conseil municipal électif détenait, à l'instar des juges de paix qu'il remplaçait, des responsabilités de nature exécutive, administrative et judiciaire. Cependant, le concept de la séparation de ces pouvoirs, au sein de l'administration locale, ne devait s'implanter que longtemps après. Il ne faut

donc pas s'étonner que la loi contienne des dispositions qui donnent au conseil municipal un pouvoir de contrôle direct sur la police. À cet égard, l'article 65 de la loi était libellé de la façon suivante:

> [TRADUCTION]
> Le grand bailli et les constables de la ville sont tenus d'obéir aux ordres du maire et des conseillers municipaux ou de l'un d'entre eux, aux fins de l'application des lois de cette province et des ordonnances de ladite ville.

Il ressort nettement des dispositions de l'article 74 que ce pouvoir de contrôle conférait au conseil le pouvoir de prendre des décisions relatives à l'application de la loi tant dans les cas particuliers qu'à l'égard de questions plus générales:

> [TRADUCTION]
> Le maire et les conseillers, ou l'un ou plusieurs d'entre eux, ont le pouvoir absolu d'arrêter *ou d'ordonner que soient arrêtés* les clochards, les vagabonds, les ivrognes et les personnes qui troublent la paix, et lorsqu'ils le jugent à propos, d'ordonner que ces personnes soient incarcérées dans toute maison d'industrie qui pourra avoir été établie ou dans toute maison de correction, pour purger toute peine n'excédant pas un mois d'emprisonnement, ou être mis aux fers, selon ce que le maire ou les conseillers ou deux d'entre eux jugeront approprié. (C'est nous qui soulignons.)

En pratique toutefois, le contrôle au jour le jour de la nouvelle force de police de la ville était exercé par le grand bailli et le magistrat de la ville. Ainsi, en 1835, le conseil municipal ordonna par résolution [TRADUCTION] «que cinq personnes soient nommées pour agir comme constables de police, pour être de service constant au bureau de police et pour exécuter, de façon générale, les ordres du grand bailli et du magistrat de la ville[28]». Cependant, comme les précédentes, cette loi ne définissait pas le statut et les devoirs de ces constables; ils avaient le statut et les devoirs du constable suivant le common law, sous réserve des modifications apportées par la loi. Qui plus est, elle ne contenait aucune description d'une hiérarchie quelconque à l'intérieur de la force de police nouvellement créée.

En 1849, on adopta pour le Haut-Canada l'*Acte pour pourvoir, par une loi générale, à l'établissement de Corporations Municipales et à l'établissement de Règles de Police dans les divers comtés, cités et villes, townships et villages du Haut-Canada* (S.C. 1849, 12 Vict., chap. 81, communément appelé «Loi Baldwin»). Cette loi établissait, dans chaque municipalité de la province, un conseil municipal électif chargé de l'administration locale. Pour ce qui est de l'établissement de forces de police dans les cités et les villes, les dispositions de la loi étaient fondamentalement semblables à celles de la charte de la ville de Toronto. Elle prévoyait cependant la nomination, dans les cités et villes, d'un officier appelé «constable-en-chef» qui devait, de toute évidence, être à la tête du corps de police, sous la direction du magistrat de police et du conseil municipal. Toutefois, la loi ne précisait ni ses devoirs, ni ses rapports avec les autres constables de la force. Son statut demeura donc indéterminé.

Neuf ans plus tard, l'adoption de l'*Acte relatif aux Institutions Municipales du Haut Canada* (S.C. 1858, 22 Vict., chap. 99) modifia sensiblement le système de police des cinq grandes villes du Haut-Canada. Cette loi, qui était une révision de la «Loi Baldwin», introduisit au Canada le concept de bureau de commissaires de police. Cette institution, qui s'était d'abord développée aux États-Unis vers 1845 (Fosdick, 1969: 77), allait devenir par la suite le principal mode de direction des forces de police municipale dans plusieurs autres provinces canadiennes. Elle est donc d'une grande importance pour comprendre le statut juridique actuel de la police[29]. Voici le libellé de l'article 374 de la loi de 1858:

> Il est par le présent acte établi un bureau de commissaires de police dans chaque cité, et ce bureau sera composé du maire, du recorder et du magistrat de police, et s'il n'y a pas de recorder ou de magistrat de police, ou si les charges de recorder ou de magistrat de police sont remplies par la même personne, le conseil de la cité nommera une personne y résidant pour être membre du bureau, ou deux personnes ainsi résidant pour être membres du bureau, suivant que le cas le requerra.

Le «recorder» dont il est question était un officier de justice nommé à titre amovible par la Couronne (c'est-à-dire la province). Il était d'office juge de paix.

Aux termes de la loi, le corps de police était composé «d'un chef de police et d'autant de constables et autres officiers et assistants que le conseil de temps à autre jugera nécessaires». Les membres de la force, dont le nombre ne devait pas être «moindre que celui que le bureau jugera absolument nécessaire», étaient nommés à titre amovible par le bureau (art. 376-377). Le bureau était tenu de faire des règlements pour régir le corps de police, «pour prévenir la négligence et les abus, et pour rendre le corps effectif dans l'accomplissement de tous ses devoirs» (art. 378). Par ailleurs, l'article 379 présente un intérêt particulier dans la détermination du statut de la police sous le régime de cette loi; en voici la teneur:

> Les constables obéiront à tous les ordres légitimes, et seront soumis aux règlements du bureau, et seront chargés des devoirs spéciaux de maintenir la paix, de prévenir les vols et autres félonies et délits, et d'appréhender les délinquants, et auront généralement tous les pouvoirs et priviléges et seront sujets à tous les devoirs et responsabilités auxquels sont assujétis par la loi les constables dûment nommés.

Encore une fois, le statut du chef de police, de même que ses rapports avec les constables et les autres officiers ne sont pas définis par la loi. Il semble néanmoins qu'il devait être considéré comme faisant partie des constables, du moins aux fins de l'article 379 précité.

Il est difficile de savoir exactement pourquoi l'on a instauré des bureaux de police municipale dans les grandes villes du Haut-Canada. Dans une note de l'édition de 1859 du *New Municipal Manual for Upper Canada*, l'éditeur écrivit, au sujet des articles 374 et suivants (qui établissaient les bureaux), que [TRADUCTION] «leur but est d'affirmer l'autonomie du corps de police par

rapport au conseil municipal» (Harrison, 1859: 221, note (j)). Cette affirmation est toutefois assez peu convaincante compte tenu du fait que, d'une part, le maire était d'office membre du bureau et que, d'autre part, dans certaines circonstances, les deux autres membres pouvaient être nommés par le conseil[30]. McDougall soutient également que ces dispositions avaient été adoptées afin d'enlever à la police son caractère politique. Il décrit en ces termes la période qui a immédiatement précédé l'adoption de ces mesures:

> [TRADUCTION]
> à partir des années 1830, les cités et les villes étaient autorisées à établir, si elles le désiraient, des forces de police à temps plein. Comme auparavant, les membres de ces forces étaient nommés annuellement, et les postes décernés par protection. Lorsque les émeutes et les affrontements religieux ébranlèrent la communauté, la situation tourna au désastre car le parti qui détenait le contrôle de l'administration municipale ne se faisait pas faute d'employer la police à des fins partisanes. (1971a: 11-12)

Bien que McDougall ne se réclame d'aucune source particulière en ce qui concerne cette dernière allégation, certains passages du *Constable's Guide* de Wilson, publié à Toronto en 1859, en confirment le contenu. Dans ce dernier ouvrage, on trouve le commentaire suivant au sujet d'une règle introduite par le bureau des commissaires de police de la ville de Toronto, selon laquelle chaque membre de la force devait, lors de sa nomination, [TRADUCTION] «déclarer sous serment qu'il n'avait aucun rapport avec une société secrète sauf la franc-maçonnerie»:

> [TRADUCTION]
> L'exclusion des membres de sociétés secrètes se retrouve partout en Angleterre, aux États-Unis et en Australie. L'adoption de cette règle qui s'était avérée si nécessaire et si bénéfique ailleurs, avait été rendue nécessaire dans cette ville autant par le nombre de plaintes formulées à l'endroit du caractère partisan de la force de police, que par souci d'équité pour la force elle-même. (1859: 83)

Un peu plus loin, Wilson s'inscrit en faux contre l'opinion voulant que cette règle vise à exclure tout particulièrement les orangistes. Soutenant qu'il y avait alors de nombreux orangistes dans la force, il se dit d'avis que cette règle [TRADUCTION] «n'exclut pas le membre d'une société secrète, lequel est en fait traité, à juste titre, comme tout autre citoyen; tout ce qu'on lui demande, c'est de ne pas avoir de rapports avec une telle société ou assister à ses réunions durant la période où il occupe le poste de policier» (*Ibid.*: 84). Il signale qu'avant l'adoption de cette règle, six des sept officiers de la force, et plus de la moitié de ses cinquante-trois constables étaient membres du parti orangiste. Wilson fait alors le commentaire suivant:

> [TRADUCTION]
> Il semble que l'on soit tombé dans l'excès contraire et que l'on ait donné au public d'excellentes raisons de condamner le caractère partisan de la force. Le public en est venu à croire que non seulement il était impossible de devenir membre de la force à moins d'être orangiste, mais encore que les affrontements regrettables dont notre ville a été le théâtre au cours des dernières années, et à la suite desquels aucun des coupables n'a été arrêté ou même découvert, auraient pu ne pas se produire ou se terminer autrement, si la force de police avait été constituée différemment. (*Ibid.*: 85)

Wilson ajoute que [TRADUCTION] «le rôle de la police n'est pas de servir les intérêts d'un parti, d'une secte ou d'une communauté particulière». Il soutient que la règle relative aux membres des sociétés secrètes ne pouvait qu'être bénéfique pour la force de police, et en vient à la conclusion suivante:

> [TRADUCTION]
> Le corps de police ainsi renouvelé jouit maintenant de la confiance absolue du public et de ce fait notamment, il constitue, pour avoir perdu son caractère partisan, un instrument de maintien de la paix infiniment plus précieux. (*Ibid.*: 84)

C'est peut-être cette préoccupation à l'égard du sectarisme de la force de police torontoise qui a fait insister Wilson sur [TRADUCTION] «l'autorité inhérente et indépendante» (*Ibid.*: 10) de l'ancien constable anglais. Toutefois, il n'a pas donné d'explications au sujet du terme «indépendant» dans ce contexte et, contrairement à tous les autres passages où il décrit l'office de constable en Angleterre, il n'a cité aucune source à l'appui de cette affirmation. En outre, lorsqu'il a abordé la description de l'office tel qu'il existait dans la province du Haut-Canada, il n'a pas parlé du caractère «indépendant» de l'office, mais s'est contenté de rappeler la distinction séculaire entre les aspects «original» et «exécutif» de l'office, et de mentionner le caractère «original et inhérent» des pouvoirs et des fonctions qu'il comportait (*Ibid.*: 19-20). On aura remarqué qu'il s'agit là des termes que les auteurs anglais ont employés pour décrire l'office de constable à partir du seizième siècle. Nous verrons cependant que ce n'est qu'au vingtième siècle que l'«indépendance» est devenue l'attribut reconnu de l'office de constable, surtout en Angleterre. Il est donc particulièrement curieux de retrouver cette notion dans l'ouvrage de Wilson qui date de 1859, d'autant plus, du reste, que ni les ouvrages canadiens de l'époque (voir Keele, 1851 et Jones, 1882), ni l'ouvrage de l'auteur américain Bacon (1860) n'en font mention. On y insiste plutôt sur la subordination des constables à la magistrature.

L'histoire législative du Haut-Canada durant la période allant de 1793 à 1858 révèle qu'à partir de cette dernière date, il y avait trois modes fondamentaux de nomination des constables dans les municipalités.

Premièrement, les constables pouvaient être nommés par les juges de paix (habituellement lors des sessions générales ou trimestrielles de la paix ou lors de sessions spéciales convoquées à cette fin). Le *Parish and Town Officers Act* de 1793 et par la suite, l'*Acte relatif à la nomination des constables* de 1860 étaient conçus sur ce modèle.

Deuxièmement, dans les cités et les villes, les constables pouvaient être nommés par le conseil municipal, sous le contrôle et la direction duquel ils étaient habituellement placés. Ce mode de nomination a été adopté dans la charte de la ville de Toronto en 1834 et dans la «Loi Baldwin» de 1849.

Troisièmement, les constables pouvaient être nommés par un bureau de commissaires de police, devant lequel ils étaient responsables. Ce mode de

nomination a été introduit par l'*Acte relatif aux Institutions Municipales du Haut Canada* de 1858.

Sauf quelques exceptions dignes de mention, ces trois modes de nomination furent adoptés plus ou moins intégralement par toutes les provinces du Canada au cours du dix-neuvième siècle et au début du vingtième siècle. Pour ce qui est des exceptions, on se souviendra qu'au Québec, à l'origine, les policiers des villes de Québec et de Montréal étaient nommés par le gouvernement provincial. De nos jours, les deux derniers modes de nomination sont couramment utilisés pour la constitution des forces de police municipale à travers le Canada, à l'exception surtout, des services contractuels de police que la G.R.C. et la Sûreté de l'Ontario offrent à certaines municipalités. Nous reviendrons sur ces exceptions plus loin.

Nous avons déjà donné plusieurs exemples de lois conçues selon le premier mode de nomination des constables. Dans certaines provinces, il a continué d'être utilisé pendant une bonne partie du vingtième siècle. Ainsi, dans la ville de Charlottetown, ce n'est qu'en 1941 que le contrôle et la direction de la force de police ont été enlevés aux magistrats de la ville et attribués au conseil municipal (*Charlottetown Incorporation Amendment Act*, S.P.E.I. 1941, chap. 24, art. 4). Le pouvoir des juges de paix de nommer des constables a été aboli partout au Canada, sauf dans certaines provinces où des dispositions prévoient la nomination de constables spéciaux[31].

Depuis son adoption dans le Haut-Canada vers les années 1830, le second mode de constitution des forces de police municipale a été et demeure de nos jours le plus répandu au Canada. Au cours des années, il a été sanctionné par la loi de quatre façons différentes. Premièrement, comme à Toronto en 1834, il a été intégré aux dispositions de la charte de certaines villes[32]. Deuxièmement, dans certains cas, on l'a incorporé à des lois s'appliquant aux municipalités en général[33]. Troisièmement, dans d'autres cas, il a été implanté au moyen d'une loi spéciale traitant du service de police d'une municipalité déterminée[34]. Enfin, plus récemment, il a été prévu par les dispositions de lois provinciales sur la police ou de lois équivalentes régissant les services de police (y compris ceux des municipalités) de chaque province[35].

En conséquence, les dispositions régissant la police dans les municipalités du Canada sont disséminées dans une multitude de lois dont certaines (surtout les chartes municipales et les lois spéciales) n'ont pas toujours été incluses dans les refontes législatives des provinces en question, et sont devenues difficiles d'accès. Les dispositions de ces lois sont loin d'être uniformes et, dans bien des cas, elles ne font que conférer des pouvoirs très généraux aux conseils municipaux qui doivent alors prendre sur eux de définir en détail, au moyen de règlements, les modalités de leur système de police.

Le troisième mode a été introduit en 1858 par l'*Acte relatif aux Institutions Municipales du Haut Canada* (voir Stenning, 1981a et 1981c). Il a depuis été adopté par la plupart des provinces au moyen de dispositions législatives qui varient beaucoup d'une province à l'autre[36]. Aujourd'hui, un peu moins du tiers des forces de police municipale autonomes au Canada (c'est-à-dire en excluant les municipalités auxquelles la G.R.C. ou la Sûreté de l'Ontario fournissent des services de police contractuels) sont régies par de telles commissions ou bureaux de police.

À cause de la diversité des lois régissant les systèmes de police au Canada, il est extrêmement difficile de déterminer, au moyen d'une définition sûre et générale, le statut de la police canadienne à une époque donnée. En effet, bien que l'office de constable suivant le common law ait servi de modèle à toutes les lois qui portent sur la police au Canada, ce n'est qu'en examinant dans quelle mesure les dispositions législatives applicables à un endroit donné au Canada ont modifié la nature de cet office que l'on peut déterminer avec précision le statut juridique du policier de cet endroit. Il est vrai que les efforts de rationalisation des différentes législations sur la police, efforts qui ont été amorcés avec l'adoption du *Police Act, 1946*, de l'Ontario ont contribué à simplifier considérablement ce problème. Néanmoins, la disparité qui persiste entre les divers textes législatifs applicables en la matière, constitue toujours un important obstacle à la détermination d'un statut unique et uniforme pour tous les agents de police au Canada. Il nous faut donc maintenant examiner la législation actuelle de même que le statut juridique de la police moderne.

CHAPITRE TROIS

Le statut juridique actuel de la police au Canada

Comme nous l'avons signalé au chapitre précédent, le statut du constable suivant le common law a servi de modèle aux lois qui, au dix-huitième et au dix-neuvième siècles, ont établi les premiers systèmes de police au Canada. Dès le début du vingtième siècle, cependant, l'essentiel du statut de la police était désormais défini par les lois (et par l'interprétation de celles-ci) à travers tout le pays. En effet, les systèmes de police canadiens étaient alors régis par une multitude de dispositions législatives émanant tant des provinces que du Parlement fédéral. Dans une certaine mesure, cet état de choses persiste encore de nos jours. Toutefois, la réforme de la législation policière au Canada, qui a débuté avec l'adoption du *Police Act, 1946* de l'Ontario, a quelque peu clarifié et rationalisé la situation. Par conséquent, avant de nous attaquer à la description du statut juridique actuel de la police, il nous faut étudier la nature et la portée de cette réforme, de même que la composition démographique des forces de police qui en a résulté.

A. La réforme de la législation policière, 1946-1977

Jusqu'en 1946, la législation qui régissait la police était assez disparate. Ainsi, la police des régions rurales était régie par une loi (une loi sur les constables ("Constables Act") ou une loi analogue), la police provinciale par une autre et enfin, la police des municipalités urbaines par plusieurs autres (lois sur les municipalités, chartes municipales et lois spéciales). En 1946, l'adoption du *Police Act, 1946* (chap. 72) de l'Ontario a marqué le début d'une période de réforme importante qui devait se traduire par l'adoption, dans chaque province, d'une loi (que nous appellerons ci-après «loi sur la police») conçue pour régler de façon exhaustive le fonctionnement des forces de police publiques dans la province. Dans la plupart des provinces, cependant, il n'a pas été possible d'adopter une loi vraiment exhaustive puisque, à cette

époque, le service de police provincial et celui de certaines municipalités étaient déjà assumés, à titre contractuel, par la Gendarmerie royale du Canada, laquelle était régie par une loi fédérale, la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Quoi qu'il en soit, cette réforme a quand même permis d'atteindre un certain degré de rationalisation et d'uniformité, et de réaliser des innovations importantes sur le plan de la direction des forces de police.

Comme nous l'avons mentionné, c'est l'Ontario qui a d'abord entrepris cette réforme avec une avance de plusieurs années[37]. Le Québec a suivi avec l'adoption, en 1968, de sa nouvelle *Loi de Police* (chap. 17)[38], puis la Nouvelle-Écosse en 1969 (chap. 17)[39], Terre-Neuve en 1970 (n° 74), le Manitoba (il s'agit toutefois d'un loi moins exhaustive) et l'Alberta[40] en 1971 (chap. 85 dans les deux cas), la Colombie-Britannique[41] et la Saskatchewan en 1974 (1974, chap. 64 et 1973-74, chap. 77, respectivement) et enfin, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard[42] en 1977 (chap. P-9.2 et chap. 28, respectivement). Pendant ce temps, la *Loi concernant la Gendarmerie royale du Canada* a fait l'objet d'une révision profonde en 1959 (chap. 54). Cependant, en dépit de ces divers mouvements de réforme, certaines des forces de police municipales les plus importantes au Canada (notamment celles de Montréal[43], de Toronto[44] et de Winnipeg[45]), de même que les neuf forces de police régionales de l'Ontario[46], continuent d'être régies par des dispositions législatives distinctes des lois sur la police des provinces concernées.

Par ailleurs, l'adoption de ces lois exhaustives sur la police présentait également un grand intérêt sur le plan politique. Bien que, depuis la confédération en 1867, le pouvoir de faire des lois pour régir la police à l'intérieur d'une province appartînt sans équivoque possible à cette province, ce pouvoir avait été exercé, pour une grande part, conformément à l'esprit de la tradition anglaise qui faisait de la police une responsabilité principalement locale. Cette approche prévalait surtout à l'égard des forces de police urbaines puisque les dispositions qui les régissaient figuraient dans des lois qui traitaient de tous les aspects de l'administration municipale. En conséquence, on en est finalement venu à considérer la police comme un service municipal dont la responsabilité incombait avant tout aux autorités municipales. Dans plusieurs cas, cette croyance était renforcée par la généralité et le laconisme de ces dispositions qui, la plupart du temps, laissaient aux autorités municipales le soin de fixer, par règlement, les détails concernant la structure, l'organisation, le contrôle, la responsabilité et la direction des forces de police municipales. Ainsi, la police a souvent été considérée comme un service municipal parmi tant d'autres. Dans certaines régions, les dispositions relatives à la police étaient combinées avec celles qui avaient trait à d'autres services municipaux (en général, le service des pompiers: voir Tardif, 1974).

L'écart que les lois modernes sur la police ont créé par rapport à cette approche traditionnelle est important, tant sur le plan des règles de fond que sur le plan politique. Bien qu'une part de la responsabilité de la police ait été

laissée entre les mains des autorités municipales, les provinces ont, dans les nouvelles lois sur la police, réaffirmé de façon très nette leur autorité sur la prestation et la régulation des services de police locaux. Cette reprise par les provinces de leur autorité s'est manifestée de plusieurs façons. Premièrement, les provinces ont adopté un nombre croissant de règlements imposant des normes aux corps de police locaux, notamment en ce qui concerne les conditions de travail, l'organisation hiérarchique, les règles et la procédure en matière disciplinaire, l'équipement, les exigences relatives au recrutement et aux promotions, la procédure de règlement des plaintes formulées par le public à l'endroit de la police, de même que les procédures de négociation collective et d'arbitrage. On se souviendra que, depuis 1858, les bureaux de commissaires de police de l'Ontario avaient le pouvoir de faire «des règlements pour la gouverne du corps et pour prévenir la négligence ou les abus, et pour rendre le corps effectif dans l'accomplissement de tous ses devoirs». Ce pouvoir fut réduit par le *Police Act* de 1946 aux termes duquel les bureaux ne pouvaient désormais faire des règlements que dans la mesure où ceux-ci n'étaient pas incompatibles avec les règlements provinciaux pris en vertu de la nouvelle loi. Toutes les lois modernes sur la police accordent aux provinces un pouvoir réglementaire très étendu.

Deuxièmement, les provinces ont réaffirmé leur emprise sur la police municipale en se donnant et en exerçant effectivement un droit de véto sur la création de nouvelles forces de police municipales. Elles ont en outre élaboré, en vertu des lois provinciales sur la police, des politiques visant à régionaliser les forces de police et à intégrer les corps de police moins importants aux systèmes provinciaux. Ces mesures ont considérablement freiné la prolifération de petites forces de police municipales (par exemple en Ontario)[47].

La troisième et sans doute la plus importante manifestation de la reprise, par les provinces, de leur pouvoir sur la police municipale a été la création, dans la plupart d'entre elles, d'une commission de police provinciale dotée de pouvoirs de consultation, de contrôle, de régulation et d'enquête, ainsi que de pouvoirs quasi judiciaires. La première de ces commissions fut celle de l'Ontario, créée en 1962. Par la suite, une commission de police fut établie au Québec en 1968, au Manitoba et en Alberta[48] en 1971, en Colombie-Britannique en 1974, en Saskatchewan en 1975, en Nouvelle-Écosse en 1976 et enfin, au Nouveau-Brunswick en 1978[49].

Quatrièmement, la représentation des gouvernements provinciaux au sein des autorités municipales chargées de la police a été augmentée ou instituée dans les provinces où elle n'existait pas déjà, au moyen de commissions de police ou de bureaux de commissaires de police locaux. Bien que les effets de cette représentation soient encore mal connus (Stenning, 1981c), elle constitue sans aucun doute une autre façon pour les provinces d'influencer les orientations et les règles de procédure régissant les forces de police locales afin qu'elles soient conformes à leurs intérêts.

Le cinquième moyen qui a permis aux provinces de réaffirmer leur autorité sur la police municipale n'est pas vraiment attribuable à la réforme de la législation policière. Il s'agit de l'amélioration et de la modernisation du système de poursuite pénale dans plusieurs provinces. En effet, au cours des dernières années, les procureurs généraux des provinces ont exercé, par le truchement des procureurs de la Couronne, un contrôle croissant sur les mises en accusation et la conduite des poursuites (voir notamment Gregory, 1979). Comme nous le verrons, cette étape est d'une importance particulière en ce qui concerne le statut juridique de la police, à tel point que dans une affaire récente, on a décidé qu'il s'agissait là d'un facteur crucial dans la détermination de ce statut.

Enfin, l'augmentation des subventions générales ou spéciales accordées directement par les provinces aux municipalités pour payer le coût des services de police a également contribué à rétablir l'autorité des provinces (voir par exemple: Colombie-Britannique, "Task Force...", 1978; Ontario, "Provincial-Municipal...", 1978; Pukacz, 1978). En fait, il est bien possible que de tous les moyens auxquels les provinces ont eu recours pour rétablir leur autorité en matière de police municipale, celui-ci ait été le plus efficace car, lorsqu'il s'agit de faire fonctionner des services publics aussi coûteux que la police, l'argument pécuniaire est encore celui qui a le plus de poids[50].

Toutes les étapes de cette évolution vers un plus grand contrôle des provinces sur la police municipale sont pertinentes pour la détermination du statut juridique actuel de la police canadienne, dans la mesure où elles ont contribué à battre en brèche la conception traditionnelle selon laquelle la police est avant tout un service local placé sous la responsabilité des autorités locales, et le constable, un officier local chargé des intérêts de son clocher. Bien que, comme nous le verrons, l'abandon graduel de cette conception traditionnelle en jurisprudence remonte au siècle dernier, la réforme de la législation policière au Canada a donné une base plus solide à la nouvelle conception du statut du constable. Nous reviendrons plus en détail sur cette question.

B. La composition démographique actuelle de la police canadienne

Au cours des trente dernières années, la réforme de la législation policière s'est traduite par des changements importants dans la composition démographique de la police au Canada. Ces changements contribuent à former le contexte dans lequel doit se situer l'étude du statut juridique de la police. En 1977 (l'année la plus récente pour laquelle des statistiques ont été

publiées à ce sujet), un peu plus de 65 000 personnes étaient au service de forces de police établies sous l'empire des diverses lois sur la police au Canada. De ce nombre, 52 303 (80 %) étaient des agents de police assermentés et le reste était constitué par le personnel administratif. Des 52 303 agents de police, un peu plus du quart (27 %) étaient au service de la Gendarmerie royale du Canada, 16 % travaillaient pour les forces de police provinciales (la Sûreté de l'Ontario et la Sûreté du Québec) et 55 % étaient au service des corps de police municipaux ou régionaux constitués en vertu des lois provinciales sur la police[51]. Plus du tiers des constables assermentés exerçaient leurs fonctions dans douze zones métropolitaines dont deux (Montréal et Toronto) retenaient les services de 20 % de tous les agents de police canadiens. Pour résumer, en 1977, environ deux policiers canadiens sur trois (63 %) étaient au service des cinq grandes forces de police canadiennes, soit la G.R.C., la Sûreté de l'Ontario, la Sûreté du Québec et les forces de police des villes de Montréal et de Toronto (Canada, Statistique Canada, 1978).

Actuellement, il existe environ 450 forces de police distinctes au Canada. À l'exception de la G.R.C., de la Sûreté du Québec et de la Sûreté de l'Ontario, il s'agit de corps de police municipaux ou régionaux dont près des trois quarts sont concentrés au Québec et en Ontario (196 au Québec et 128 en Ontario). En 1977, ces deux provinces employaient 51 % de tous les agents de police au pays. Actuellement, la G.R.C. assume, à titre contractuel, le service de police dans huit des dix provinces canadiennes, de même que dans 192 municipalités situées dans sept de ces huit provinces.

Ces données statistiques illustrent très clairement la tendance qui se dessine en faveur de la centralisation des pouvoirs sur la police au Canada. Contrairement aux autres provinces, la prolifération des forces de police dirigées localement persiste au Québec et en Ontario, encore que l'on ait de plus en plus tendance à fusionner et à régionaliser ces forces de police. La province où l'on a le plus poussé la centralisation est Terre-Neuve, où l'ensemble des services de police relève maintenant directement (et indirectement dans le cas des services contractuels de la G.R.C.) du ministère de la Justice provincial. Il n'y a, en fait, que deux forces de police en fonction dans la province de Terre-Neuve (la G.R.C. et le "Newfoundland Constabulary")[52], puisqu'en 1979, le *Municipalities Act* (chap. 33, art. 184-186) est venu mettre un terme au fonctionnement et à l'établissement des forces de police municipales[53]. Au risque de nous répéter, signalons que les tendances que nous venons de décrire sont d'une grande importance dans la détermination du statut juridique actuel de la police au Canada, dans la mesure où elles renforcent la nouvelle conception de la police selon laquelle il n'est plus exact de considérer l'agent de police comme un officier local chargé principalement des intérêts de son patelin.

Le cinquième moyen qui a permis aux provinces de réaffirmer leur autorité sur la police municipale n'est pas vraiment attribuable à la réforme de la législation policière. Il s'agit de l'amélioration et de la modernisation du système de poursuite pénale dans plusieurs provinces. En effet, au cours des dernières années, les procureurs généraux des provinces ont exercé, par le truchement des procureurs de la Couronne, un contrôle croissant sur les mises en accusation et la conduite des poursuites (voir notamment Gregory, 1979). Comme nous le verrons, cette étape est d'une importance particulière en ce qui concerne le statut juridique de la police, à tel point que dans une affaire récente, on a décidé qu'il s'agissait là d'un facteur crucial dans la détermination de ce statut.

Enfin, l'augmentation des subventions générales ou spéciales accordées directement par les provinces aux municipalités pour payer le coût des services de police a également contribué à rétablir l'autorité des provinces (voir par exemple: Colombie-Britannique, "Task Force...", 1978; Ontario, "Provincial-Municipal...", 1978; Pukacz, 1978). En fait, il est bien possible que de tous les moyens auxquels les provinces ont eu recours pour rétablir leur autorité en matière de police municipale, celui-ci ait été le plus efficace car, lorsqu'il s'agit de faire fonctionner des services publics aussi coûteux que la police, l'argument pécuniaire est encore celui qui a le plus de poids[50].

Toutes les étapes de cette évolution vers un plus grand contrôle des provinces sur la police municipale sont pertinentes pour la détermination du statut juridique actuel de la police canadienne, dans la mesure où elles ont contribué à battre en brèche la conception traditionnelle selon laquelle la police est avant tout un service local placé sous la responsabilité des autorités locales, et le constable, un officier local chargé des intérêts de son clocher. Bien que, comme nous le verrons, l'abandon graduel de cette conception traditionnelle en jurisprudence remonte au siècle dernier, la réforme de la législation policière au Canada a donné une base plus solide à la nouvelle conception du statut du constable. Nous reviendrons plus en détail sur cette question.

B. La composition démographique actuelle de la police canadienne

Au cours des trente dernières années, la réforme de la législation policière s'est traduite par des changements importants dans la composition démographique de la police au Canada. Ces changements contribuent à former le contexte dans lequel doit se situer l'étude du statut juridique de la police. En 1977 (l'année la plus récente pour laquelle des statistiques ont été

publiées à ce sujet), un peu plus de 65 000 personnes étaient au service de forces de police établies sous l'empire des diverses lois sur la police au Canada. De ce nombre, 52 303 (80 %) étaient des agents de police assermentés et le reste était constitué par le personnel administratif. Des 52 303 agents de police, un peu plus du quart (27 %) étaient au service de la Gendarmerie royale du Canada, 16 % travaillaient pour les forces de police provinciales (la Sûreté de l'Ontario et la Sûreté du Québec) et 55 % étaient au service des corps de police municipaux ou régionaux constitués en vertu des lois provinciales sur la police[51]. Plus du tiers des constables assermentés exerçaient leurs fonctions dans douze zones métropolitaines dont deux (Montréal et Toronto) retenaient les services de 20 % de tous les agents de police canadiens. Pour résumer, en 1977, environ deux policiers canadiens sur trois (63 %) étaient au service des cinq grandes forces de police canadiennes, soit la G.R.C., la Sûreté de l'Ontario, la Sûreté du Québec et les forces de police des villes de Montréal et de Toronto (Canada, Statistique Canada, 1978).

Actuellement, il existe environ 450 forces de police distinctes au Canada. À l'exception de la G.R.C., de la Sûreté du Québec et de la Sûreté de l'Ontario, il s'agit de corps de police municipaux ou régionaux dont près des trois quarts sont concentrés au Québec et en Ontario (196 au Québec et 128 en Ontario). En 1977, ces deux provinces employaient 51 % de tous les agents de police au pays. Actuellement, la G.R.C. assume, à titre contractuel, le service de police dans huit des dix provinces canadiennes, de même que dans 192 municipalités situées dans sept de ces huit provinces.

Ces données statistiques illustrent très clairement la tendance qui se dessine en faveur de la centralisation des pouvoirs sur la police au Canada. Contrairement aux autres provinces, la prolifération des forces de police dirigées localement persiste au Québec et en Ontario, encore que l'on ait de plus en plus tendance à fusionner et à régionaliser ces forces de police. La province où l'on a le plus poussé la centralisation est Terre-Neuve, où l'ensemble des services de police relève maintenant directement (et indirectement dans le cas des services contractuels de la G.R.C.) du ministère de la Justice provincial. Il n'y a, en fait, que deux forces de police en fonction dans la province de Terre-Neuve (la G.R.C. et le "Newfoundland Constabulary")[52], puisqu'en 1979, le *Municipalities Act* (chap. 33, art. 184-186) est venu mettre un terme au fonctionnement et à l'établissement des forces de police municipales[53]. Au risque de nous répéter, signalons que les tendances que nous venons de décrire sont d'une grande importance dans la détermination du statut juridique actuel de la police au Canada, dans la mesure où elles renforcent la nouvelle conception de la police selon laquelle il n'est plus exact de considérer l'agent de police comme un officier local chargé principalement des intérêts de son patelin.

C. Le statut, la compétence et les attributions de la police

Avant d'entreprendre l'étude du statut juridique actuel de la police au Canada, il nous faut aussi examiner rapidement l'interaction des concepts de compétence, de fonctions et de pouvoirs. Chacun de ces termes présente un éventail d'acceptions et de connotations dans la langue juridique, et il importe de les définir dans le contexte de la police.

Pour ce qui est du terme «statut», on retrouve les définitions suivantes: d'une part, «Situation de fait, position par rapport à la société» (Larousse, 1977: 5769); d'autre part, «Se dit des rapports légaux qui s'établissent entre les hommes en l'absence de tout acte de volonté de leur part, et par suite de la situation seule qu'ils se trouvent occuper dans l'organisation familiale, politique, économique» (Lalande *in* Le Robert, 1974, tome 6). Pour sa part, Fitzgerald indique ce qui suit:

> [TRADUCTION]
> Le terme statut est employé dans plusieurs sens. Il est employé notamment pour désigner l'état juridique d'une personne, qu'il s'agisse de son statut personnel ou de son statut par rapport à ses biens. Dans ce sens, le statut d'une personne désigne sa position par rapport à la loi, c'est-à-dire l'ensemble de ses droits, responsabilités, obligations et autres rapports juridiques de nature personnelle ou réelle, que cet ensemble soit envisagé d'un point de vue global ou sous un aspect particulier. (1966: 240)

Ainsi, dans le contexte de la police, le terme «statut» désigne un ensemble assez vague de droits, de responsabilités, d'obligations, de pouvoirs et de rapports juridiques avec la société. Il est intéressant de constater que, dans la littérature anglaise sur la question, l'on retrouve rarement l'expression «statut du constable». En effet, on aura remarqué que de façon générale, les auteurs préfèrent parler de l'«office de constable», quitte à décrire ensuite les attributs qui les caractérisent. Il n'en reste pas moins que, pris dans ce sens, le titre de «constable» évoque un statut quelconque, c'est-à-dire un état juridique comportant un ensemble plus ou moins bien défini d'attributs. C'est pour cette raison qu'il devient délicat de définir le «statut de la police» à une époque donnée (y compris son statut actuel) car l'ensemble des attributs juridiques de la police a évolué au cours des siècles, quoique subtilement et graduellement.

Nous avons vu que l'on a associé en Angleterre, de façon constante, le statut de «constable» à celui de la police pendant au moins sept siècles, et que c'est à partir de ce même statut du constable selon le common law que l'on a défini le statut de la police canadienne au cours des dix-huitième et dix-neuvième siècles. Dans le présent chapitre, nous tenterons de voir si cette situation persiste encore au Canada et, dans l'affirmative, dans quelle mesure la législation et la jurisprudence de common law ont modifié ce statut au

vingtième siècle. Au chapitre suivant, nous examinerons les effets du statut juridique actuel de la police sur la responsabilité de celle-ci et sur l'exercice de ses pouvoirs.

Quant au mot «compétence», il est, lui aussi, employé dans plusieurs acceptions très différentes dans la langue juridique. Dans le contexte de la police, il évoque tant les limites territoriales que les limites relatives à la nature de son autorité. On peut donc parler de la compétence d'un policier dans une province ou une municipalité déterminée, de même que de sa compétence à l'égard de certaines catégories d'infractions ou à l'égard de l'application de certaines lois. Ainsi, la compétence consiste, au sens large, dans «l'aptitude d'une autorité publique à faire des actes juridiques» (Dalloz, 1966: 384), et constitue un aspect important du statut de la police.

Puisque la compétence d'un policier s'entend notamment de sa compétence d'attribution, on peut, dans une certaine mesure, définir cette compétence par rapport à ses fonctions et à ses pouvoirs. Par conséquent, pour savoir si un policier en particulier a compétence à l'égard d'une catégorie donnée d'infractions, il faut voir si, dans la loi, ses pouvoirs et ses fonctions sont définis de façon qu'il soit chargé de l'application de la loi en question et qu'il ait les pouvoirs nécessaires à cette fin. Ainsi, à l'instar de sa compétence, les fonctions et les pouvoirs d'un policier sont des éléments importants de son statut. Toutefois, s'ils sont les manifestations de ce statut, ils ne suffisent pas à le définir complètement.

Il n'en demeure pas moins, cependant, qu'il est important de saisir le sens et l'interaction de ces concepts pour comprendre le statut de la police et ce, pour deux raisons. Premièrement, il n'est pas rare que dans les lois, le statut d'une personne soit défini spécifiquement en termes de compétence, de fonctions et de pouvoirs, d'une façon qui frôle la tautologie. On en retrouve, à l'article 2 du *Code criminel*, un exemple particulièrement pertinent pour notre étude puisque l'on y définit le statut de l'«agent de la paix» aux fins de l'application du *Code*. Voici la teneur de cette disposition:

> «agent de la paix» comprend
>
> ...
>
> c) un officier de police, un agent de police, huissier, constable, ou autre personne employée à la préservation et au maintien de la paix publique ou à la signification ou à l'exécution des actes judiciaires au civil,...

Aux termes du *Code criminel*, le statut d'«agent de la paix» comporte toute une panoplie de pouvoirs (en matière d'arrestation par exemple, article 450 *C.cr.*), de fonctions (par exemple, mettre sous garde une personne arrêtée par un citoyen lorsqu'elle lui est livrée, et déterminer si elle doit être remise en liberté ou si elle doit être conduite devant un juge de paix, paragraphe 454(1) *C.cr.*) et d'immunités (notamment, dans certaines circonstances, à l'égard de poursuites civiles ou pénales, article 25 *C.cr.*). De plus, le statut d'agent de la paix modifie considérablement les rapports du titulaire avec les autres citoyens. Par exemple, les voies de fait constituent une infraction beaucoup

plus grave lorsque la victime est un agent de la paix agissant dans l'exercice de ses fonctions plutôt qu'un simple citoyen, et le délinquant encourt une peine beaucoup plus lourde (voir les articles 245 et 246 *C.cr.*). Pour être à même d'exercer les pouvoirs et les fonctions d'un agent de la paix ou de se prévaloir des immunités qui lui sont propres, une personne doit elle-même avoir le statut d'agent de la paix. La définition de l'article 2 *C.cr.* est donc devenue nécessaire afin de déterminer de façon claire qui bénéficie du statut d'agent de la paix pour l'application du *Code criminel*.

À première vue, il pourrait sembler évident que la définiton d'«agent de la paix» contenue à l'article 2 *C.cr.* ne fait que confirmer la position traditionnelle du common law, selon laquelle tous les constables sont des agents de la paix. En effet, nous avons vu que, pendant des siècles, les constables ont été reconnus, en common law, comme des «conservateurs de la paix». Toutefois, les tribunaux en ont décidé autrement et ont jugé que, lorsque le terme «agent de la paix» est utilisé dans les dispositions particulières du *Code criminel*, il ne vise pas toujours toutes les personnes mentionnées dans la définition de l'article 2 *C.cr.* Dans l'affaire *R.* v. *Laramee* (1972), 9 C.C.C. (2d) 433 (Cour de magistrat, T.N.-O.) par exemple, la question en litige était de savoir si un policier municipal ("city constable") de la ville de Yellowknife, dont les fonctions étaient limitées à l'application des règlements de la ville, pouvait à juste titre être considéré comme un agent de la paix au sens de l'article 235 *C.cr.*, lequel autorise l'agent de la paix à faire subir un test d'haleine à toute personne qu'il soupçonne d'avoir conduit un véhicule pendant qu'elle était en état d'ébriété. La Cour a décidé que dans le cadre de l'article 235 *C.cr.*, le terme «agent de la paix» ne désignait que les personnes mentionnées à l'article 2 *C.cr.* qui étaient effectivement employées «à la préservation et au maintien de la paix publique». Après avoir examiné la nature limitée des fonctions du policier en cause, la Cour en est venue à la conclusion suivante:

> [TRADUCTION]
> Par conséquent, même si, au sens large, la mise en application des règlements correspond, sur le plan strictement municipal, «à la préservation et au maintien de la paix publique», elle ne vise pas la préservation et le maintien de la paix à l'égard des infractions prévues par le *Code criminel* ou les autres lois fédérales. (p. 443)

La Cour a donc décidé que même si, dans la loi qui instituait sa charge, le policier en question était désigné sous le titre «constable», il n'en était pas pour autant un «agent de la paix» au sens de l'article 235 du *Code criminel*.

Une décision analogue a été rendue dans l'affaire *Wright* v. *The Queen*, [1973] 6 W.W.R. 687 (Cour de district, Sask.). On remarquera que pour déterminer si le policier en question était un «agent de la paix» aux fins du *Code criminel*, le tribunal a jugé nécessaire d'examiner la nature de ses fonctions et l'étendue de ses pouvoirs. Pourtant, c'est justement afin de découvrir l'étendue des pouvoirs, des fonctions, des immunités, etc., d'une personne que l'on essaie de déterminer si elle est un «agent de la paix» aux termes du *Code*. À la lumière de ces décisions, on en arrive à une conclusion

quelque peu singulière: le statut d'un policier détermine ses pouvoirs et ses fonctions mais, en même temps, ses pouvoirs et ses fonctions peuvent aussi déterminer son statut[54].

L'autre principe important qui ressort des décisions susmentionnées est que, au Canada, le statut de «constable» ne correspond pas toujours au statut d'«agent de la paix» ou, à tout le moins, à la définition qu'en donne le *Code criminel*. Cela nous amène à la seconde raison pour laquelle il est important de bien comprendre les relations complexes qui existent entre la compétence, les pouvoirs, les fonctions et le statut de la police. Cette raison est que certaines lois prévoyant la nomination de policiers semblent définir leur statut indirectement en termes de compétence, de fonctions, de pouvoirs, etc. La loi de l'Alberta en est un bon exemple. Contrairement aux lois antérieures de cette province (voir par exemple l'article 17 du *Police Act* de 1971, chap. 85), les membres des forces de police municipales de cette province ne sont nulle part désignés par le terme «constable», mais plutôt par l'expression [TRADUCTION] «membre d'un corps de police municipal[55]». Lorsqu'il s'agit de déterminer le statut de ces policiers municipaux, on est en droit de se demander s'ils possèdent le statut de «constable». Au risque de surprendre les membres des corps de police municipaux de l'Alberta qui tous les jours se font appeler «constables» comme leurs homologues des autres provinces, nous croyons que même si une personne porte, à des fins administratives, un titre comme celui de «constable», il est extrêmement douteux que cela suffise, en l'absence d'une disposition législative expresse à cet effet, à lui conférer le statut de «constable» avec tous ses attributs[56].

Dans ces conditions, il semble que la seule façon de vérifier si les membres des corps de police municipaux de l'Alberta ont le statut de «constable», soit d'interpréter les dispositions de la loi qui définissent leur compétence et leurs fonctions. En l'occurrence, il s'agit de l'article 31 de la loi, dont voici la teneur:

> [TRADUCTION]
> **31.** (1) Tout membre d'un corps de police a le pouvoir et le devoir de:
>
> (a) remplir toutes les fonctions assignées aux agents de la paix en ce qui concerne
> (i) le maintien de la paix,
> (ii) la prévention des crimes et des infractions aux lois en vigueur dans la province de l'Alberta, et
> (iii) l'arrestation des criminels, délinquants et autres personnes qui peuvent légalement être mises sous garde, et
>
> (b) au même titre qu'un agent de la paix, exécuter tous les mandats et accomplir toutes les fonctions et significations s'y rapportant, conformément aux lois en vigueur dans la province de l'Alberta.
>
> (2) Le membre d'un corps de police municipal a, dans l'exercice de ses fonctions à titre de membre du corps de police municipal dont il fait partie, ou dans l'exécution d'une directive émise conformément au paragraphe (3), compétence pour agir dans toute la province[57].

On aura noté que cette disposition ne déclare pas qu'un policier municipal de l'Alberta est effectivement un «agent de la paix». Elle dit tout simplement qu'il doit [TRADUCTION] «remplir toutes les fonctions assignées aux agents de la paix», dans les cas énumérés. Peut-on alors s'autoriser de cette disposition pour affirmer catégoriquement que le statut d'un policier municipal dans la province de l'Alberta est celui d'un «constable» ou d'un «agent de la paix»? De toute évidence, une telle allégation ne peut être faite qu'à partir d'un examen de la nature et de l'étendue de la compétence et des fonctions que la loi attribue au policier en question. Ainsi, la loi de l'Alberta montre à quel point il peut être difficile de définir de façon claire et certaine le statut de la police. À ce propos, il est à noter que même le serment d'office que doivent prêter tous les membres d'un corps de police en Alberta avant d'entrer en fonction, et dont on pourrait s'attendre à ce qu'il fournisse de précieux renseignements au sujet du statut juridique de ceux-ci, n'indique pas le nom de la charge conférée. Il semble que lors de la prestation du serment, la personne qui prête serment ou celle qui le reçoit doive insérer le nom de la charge en question (voir le *Oaths of Office Act*, R.S.A. 1980, chap. O-1).

La compétence, les fonctions et les pouvoirs d'un policier sont donc des indices précieux de son statut qui, la plupart du temps, n'est pas formulé en détail dans la loi en vertu de laquelle le policier est nommé. Par ailleurs, avec l'adoption par toutes les provinces et par le Parlement fédéral de lois prévoyant l'établissement et le maintien de forces de police, il ne fait aucun doute que, de nos jours, celles-ci n'ont d'autre statut que celui que leur confèrent les lois qui les créent: voir les notes de M. le juge Turgeon dans l'affaire *Bisaillon c. Keable et le Procureur général du Québec*, [1980] C.A. 316, à la page 319. Par conséquent, ce sont ces lois modernes que nous devons maintenant examiner.

D. Les dispositions législatives relatives au statut de la police

1. La législation policière

Les premières dispositions législatives que nous devons examiner en vue de définir le statut juridique de la nouvelle police au Canada sont celles qui portent directement sur la création et le maintien des forces de police. Sous cette rubrique, nous étudierons les lois suivantes: la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, les lois provinciales sur la police de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, de l'Ontario, du Québec, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard[58];

par ailleurs, nous étudierons également la *Loi sur la Sûreté du Manitoba*, la *Loi sur les municipalités* et la *Loi sur la ville de Winnipeg* en ce qui concerne le Manitoba, le Newfoundland *Constabulary Act* pour ce qui est de Terre-Neuve[59] et enfin, la *Loi sur le Conseil de sécurité publique et le service de police de la Communauté urbaine de Montréal* pour le Québec[60]. Pour commencer, nous nous contenterons d'examiner le statut des membres réguliers des forces établies en vertu de ces lois. Nous traiterons plus loin, dans une section distincte, du statut particulier des chefs de police, commissaires et autres dirigeants des forces de police.

(a) *La Gendarmerie royale du Canada*

Puisque la Gendarmerie royale du Canada fournit, à titre contractuel, ses services à huit provinces de même qu'à 192 municipalités à l'intérieur de ces mêmes provinces, les législations policières de ces dernières ainsi que les accords en vertu desquels la G.R.C. fournit ses services doivent, au même titre que la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, être pris en considération en vue de déterminer le statut des membres de la G.R.C.

La *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* prévoit que, d'une part, le gouverneur en conseil peut nommer des «officiers» dont il détermine le grade (paragraphe 6(3)) et que, d'autre part, le Commissaire doit nommer les «membres de la Gendarmerie autres que les officiers» (paragraphe 7(1)). Il est clair que tant les officiers que ceux qui détiennent un autre rang sont «membres de la Gendarmerie» aux fins de la loi. En outre, il est prévu au paragraphe 7(4) de la Loi que le Commissaire peut désigner comme «agent de la paix» tout membre de la Gendarmerie. Par ailleurs, les dispositions de l'article 11 traitent des employés civils, tout en précisant que ceux-ci ne sont pas «membres de la Gendarmerie». Les employés civils ne peuvent donc pas être désignés comme «agents de la paix» en vertu du paragraphe 7(4). Aux termes de l'article 15, chaque membre de la Gendarmerie, qu'il soit agent de la paix ou non, doit s'engager par serment à accomplir et à remplir «avec fidélité, diligence et impartialité les devoirs qui [lui] incombent en qualité de membre de la Gendarmerie royale du Canada». Mentionnons que si les fonctions des membres de la Gendarmerie qui sont agents de la paix sont formulées expressément par la loi (art. 18), celles des autres membres ne le sont pas.

Les paragraphes 17(3) et 17(4) de la loi précisent ce qui suit:

> (3) Tout officier ainsi que toute personne nommée par le Commissaire aux termes de la présente loi pour être agent de la paix sont des agents de la paix dans toute partie du Canada et jouissent de tous les pouvoirs, de toute l'autorité, de toute la protection et de tous les privilèges que les lois accordent à un agent de la paix.
>
> (4) Tout officier, comme tout membre nommé par le Commissaire pour être agent de la paix, jouit, à l'égard de la législation fiscale du Canada, de tous les droits, privilèges et immunités d'un préposé de la douane et de l'accise, y compris

le pouvoir d'effectuer des saisies d'effets pour infraction à la législation fiscale et de déposer des dénonciations dans des poursuites intentées en vue du recouvrement des amendes à cet égard.

Il ressort clairement de ces dispositions que les membres de la Gendarmerie se divisent en deux catégories. Aux membres de la première catégorie, la loi accorde expressément le statut d'«agent de la paix». En revanche, elle ne définit nulle part le statut des membres de la seconde catégorie (ceux qui ne sont pas agents de la paix). Par ailleurs, elle ne confère à aucun des membres, en termes explicites, le statut de «constable».

En plus de conférer le statut d'«agent de la paix» aux officiers et aux membres de la Gendarmerie désignés comme tels par le Commissaire, la loi énonce ce qui suit aux paragraphes 17(1) et (2):

> (1) Le Commissaire, comme chaque sous-commissaire, commissaire adjoint ou surintendant principal, est d'office un juge de paix investi de tous les pouvoirs de deux juges de paix.
>
> (2) Chaque surintendant, comme chaque autre officier désigné par le gouverneur en conseil, est d'office juge de paix.

On peut d'ores et déjà prévoir qu'il est impossible de parler de façon générale du statut juridique des membres de la Gendarmerie royale du Canada puisque l'on peut identifier parmi ceux-ci quatre catégories distinctes, chacune comportant un statut spécifique:

(1) les officiers qui sont «agents de la paix» et qui sont d'office des juges de paix investis de tous les pouvoirs de deux juges de paix;

(2) les officiers qui sont des «agents de la paix» et qui sont d'office juges de paix;

(3) les officiers et les autres membres qui sont tout simplement des «agents de la paix»;

(4) les autres membres de la force[61].

Il est à noter que les dispositions du paragraphe 17(4) de la loi ne disent pas que les membres de la Gendarmerie qui sont agents de la paix sont de ce fait des préposés de la douane et de l'accise, mais plutôt qu'ils jouissent «de tous les droits, privilèges et immunités d'un préposé de la douane et de l'accise». Toutefois, cette distinction a peu d'intérêt pratique puisque tant la *Loi sur les douanes* (S.R.C. 1970, chap. C-40, par. 2(1)) que la *Loi sur l'accise* (S.R.C. 1970, chap. E-12, art. 2) précisent que *tous* les membres de la Gendarmerie royale du Canada (qu'ils soient agents de la paix ou non) sont des «officiers» au sens des lois qui traitent de douane et d'accise. Il n'en reste pas moins qu'à la lecture du paragraphe 17(4), on voit combien il peut être difficile parfois de déterminer si une disposition de ce genre vise à conférer un statut complet ou seulement certains attributs. Si ce n'était les dispositions de la *Loi sur les douanes* et de la *Loi sur l'accise* susmentionnées, on pourrait se demander si, en vertu du paragraphe 17(4) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, un officier de la Gendarmerie a le statut d'un préposé de la douane

aux fins, par exemple, de poursuivre une personne qui, en arrivant à la frontière, n'a pas déclaré certains biens. En effet, il s'agit là d'un cas où c'est le statut de l'officier qu'il importe de connaître et non seulement ses «droits, privilèges et immunités». Nous verrons que dans la législation canadienne qui traite de la police, les dispositions qui, à l'instar du paragraphe 17(4), ne font que conférer certains attributs d'un statut donné, sont légion. Bien qu'elles ne soient censément pas adoptées dans le but de conférer plus de pouvoirs que ceux que l'on considère comme absolument nécessaires, de telles dispositions posent parfois des difficultés considérables lorsqu'il s'agit de déterminer avec précision le véritable statut juridique de la police, sans parler des conséquences que cela peut entraîner pour les citoyens qui ont affaire à la police.

Comme nous l'avons mentionné au premier chapitre, le statut d'«agent de la paix», que la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* confère à la plupart des membres de la Gendarmerie, a été reconnu pendant des siècles comme l'élément fondamental de l'office de constable, et tire ses origines du statut de «conservateur de la paix» suivant le common law. De fait, les tribunaux américains ont jugé que les termes «conservateur de la paix» et «agent de la paix» sont synonymes (*Ex parte Levy* (1942), 204 Ark. 657; 163 S.W. 2d 529, à la p. 532) et désignent en général des personnes [TRADUCTION] «nommées pour maintenir la paix et arrêter les personnes convaincues ou soupçonnées de crime» (*Vandiver* v. *Endicott* (1959), 215 Ga. 250, à la p. 251; 109 S.E. 2d 775, à la p. 777)[62]. Cependant, malgré son caractère fondamental en ce qui concerne le statut juridique de la police, le statut d'«agent de la paix» demeure, en droit, un concept vaguement défini par la loi et qui n'a jamais été approfondi par les tribunaux. Cela est partiellement dû au fait que cette définition dépend elle-même de la notion de «paix» qui, comme nous l'avons vu au premier chapitre, est aussi très mal définie en common law. Tout récemment, en avril 1981, la Cour d'appel de l'Angleterre faisait les remarques suivantes:

> [TRADUCTION]
> Même si l'on remonte jusqu'au dix-huitième siècle, on retrouve en jurisprudence très peu de définitions exhaustives du terme «violation de la paix». La jurisprudence plus ancienne présente un certain intérêt mais doit être utilisée avec circonspection pour établir le sens moderne de ce terme car dans la seconde moitié du vingtième siècle, le maintien de la paix a posé des problèmes gigantesques qui ont agi sur l'évolution de ce domaine du common law. (Le lord juge Watkins, dans l'arrêt *R.* v. *Howell*, *The Times*, Law Report, 13 avril 1981, p. 17)

De nos jours, bien entendu, les dispositions législatives qui énoncent les principaux attributs du statut de l'«agent de la paix» se retrouvent littéralement par centaines au Canada, les plus connues étant celles du *Code criminel* dont nous avons déjà parlé dans ce chapitre. Un inventaire récent révèle que pas moins de 162 lois fédérales confèrent le statut d'«agent de la paix» à différents fonctionnaires[63]. À ce propos, une Commission d'enquête établie récemment a fait le commentaire suivant dans son rapport:

> La Commission ferait toutefois montre de négligence si elle ne signalait pas qu'une révision de cette prolifération de textes législatifs est désirable, sinon essentielle. Le besoin de cette révision, que ce soit d'un point de vue constitutionnel ou autre, est manifeste: il n'est guère besoin d'insister. (Canada, Commission d'enquête ... 1981: 95)

Pour autant que nous sachions, on n'a jamais procédé à un inventaire semblable en ce qui concerne les textes législatifs provinciaux ou municipaux qui portent sur le statut d'agent de la paix. Il ne fait aucun doute que si l'on effectuait un tel relevé, il ne ferait que corroborer l'existence des difficultés que l'on rencontre à vouloir définir ce statut avec un minimum de précision. Par ailleurs, puisque l'article 17 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* précise que les membres de la Gendarmerie qui sont des agents de la paix «jouissent de tous les pouvoirs, ... que les lois accordent à un agent de la paix» (en anglais "by law"), cela signifie que ces membres ont non seulement le statut d'agent de la paix tel qu'il est défini par la multitude de dispositions législatives qui existent sur la question, mais éventuellement tous les attributs que ce statut comporte encore en common law[64]. Le caractère vague de la définition de ce statut en common law ne fait qu'ajouter à la difficulté de déterminer avec exactitude le statut juridique actuel de la police. Nous avons déjà décrit au premier chapitre le statut traditionnel du «conservateur de la paix», pour autant qu'il s'applique aux constables (voir notamment les pages 12 à 14 et 28 à 34). Au surplus, le fait que la loi ne confère plus aux officiers ni aux membres de la Gendarmerie le statut de «constable» met en doute l'applicabilité de la définition du statut d'«agent de la paix» en common law à leur égard. Comme Lambard l'a souligné (1581-1582: Chap. 3), le statut de «conservateur de la paix» a été attribué à une grande variété de personnes dont les pouvoirs, les fonctions et les responsabilités variaient selon l'office qu'elles occupaient.

(b) *Les services contractuels de la Gendarmerie royale du Canada*

Lorsque, en vertu d'une convention, la Gendarmerie royale du Canada fournit des services de police dans une province, les dispositions de la législation policière de cette province contribuent, avec les dispositions de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, à déterminer le statut des membres qui y travaillent. Ces services contractuels de police sont fournis en vertu de conventions écrites officielles qui sont conclues entre, d'une part, le solliciteur général du Canada et, d'autre part, soit le ministre provincial responsable de la police (dans le cas de services pour la province), soit les autorités de la municipalité en cause (dans le cas de services pour une municipalité)[65]. La validité de ces conventions est sanctionnée par l'article 20 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* et par des dispositions analogues dans les lois provinciales sur la police. Dans plusieurs cas, ces dernières confèrent aux membres de la G.R.C. qui agissent en vertu de telles conventions, le statut de policier provincial ou municipal, selon le cas. Par exemple, voici la teneur du

paragraphe 12(4) du *Police Act* de la Nouvelle-Écosse (S.N.S. 1974, chap. 9) dans lequel il est question de conventions relatives aux services de police provinciale:

> [TRADUCTION]
> Durant la période où la convention visée au paragraphe (3) ou toute convention conclue en vertu du paragraphe (1) est en vigueur, tous les membres de la Gendarmerie royale du Canada, y compris le Commissaire, les officiers, les sous-officiers et les simples membres, sont d'office des constables provinciaux et jouissent de tout le pouvoir, de toute l'autorité, de toute l'immunité, de toute la protection et de tous les privilèges que les textes législatifs, y compris la présente Loi, confèrent aux constables provinciaux.

Par ailleurs, le paragraphe 11(6) de la loi énonce ce qui suit:

> [TRADUCTION]
> Tout constable provincial a le pouvoir et l'autorité nécessaires pour appliquer les textes législatifs de la province et pour agir en vertu de ceux-ci, et dans tout texte législatif, loi, règlement, ordonnance ou règlement municipal, toute mention relative à un agent de police, à un agent de la paix, à un constable, à un inspecteur ou à toute autre personne portant un titre semblable doit être interprétée de façon à viser également un constable provincial.

Les dispositions du paragraphe 18(3) de la loi prévoient ce qui suit au sujet des accords relatifs aux services de police dans les municipalités:

> [TRADUCTION]
> Durant la période où une convention conclue en vertu du présent article est en vigueur, les officiers et autres membres du corps de police établi sont des agents de police de la municipalité en cause.

Au paragraphe 16(2) de la loi, le statut d'agent de police municipal est défini de la façon suivante:

> [TRADUCTION]
> Tout agent de police municipal a le pouvoir et l'autorité d'un constable provincial au sens de la présente Loi
>
> a) dans les limites de la municipalité pour laquelle il a été nommé, et
>
> b) dans toute la province lorsqu'il agit en dehors de la municipalité pour laquelle il a été nommé, soit à la demande du procureur général, soit lorsqu'il assiste un constable provincial ou un membre de la Gendarmerie royale du Canada qui est d'office un constable provincial, ou soit lorsqu'il enquête sur une affaire qui a pris naissance dans la municipalité pour laquelle il a été nommé ou poursuit une personne qui s'est enfuie de cette municipalité.

Ainsi, aux termes du *Police Act* de la Nouvelle-Écosse, le statut des membres de la G.R.C. qui fournissent leurs services dans cette province en vertu d'une entente, est défini par rapport au statut de constable provincial et d'agent de police municipal nommés en vertu de cette loi. En revanche, le *Police Act* de la Saskatchewan n'établit pas de force de police provinciale en tant que telle, de sorte que le statut des membres de la G.R.C. qui y fournissent des services de police à titre contractuel, n'est pas défini par rapport à celui des autres agents de police de la province. Le statut des membres de la G.R.C. est énoncé au paragraphe 3(3) de la loi, dont voici la teneur:

[TRADUCTION]
Durant la période où une convention conclue en vertu du paragraphe (1) est en vigueur, les membres de la Gendarmerie royale du Canada sont des agents de la paix et doivent s'acquitter de toutes les fonctions qui incombent ou peuvent incomber aux agents de la paix ou aux constables en ce qui concerne le maintien de la paix, la prévention des crimes et l'application des lois en vigueur dans la province, et ils ont l'autorité nécessaire à cette fin.

Par contraste, l'article 5 de la loi, qui traite des accords qui interviennent entre le gouvernement fédéral et les municipalités, prévoit tout simplement ceci:

[TRADUCTION]
durant la période où une telle convention est en vigueur, les membres de la Gendarmerie royale du Canada jouissent de tous les pouvoirs que la municipalité ou une loi en vigueur dans la province confère aux constables ou aux agents de la paix.

Il est difficile de savoir quelle importance il faut accorder à la dissemblance du libellé de ces deux dispositions (dans un cas, la loi prévoit que les membres de la G.R.C. sont effectivement des agents de la paix, tandis que dans l'autre, elle déclare tout simplement qu'ils peuvent exercer les pouvoirs des agents de la paix et des constables).

Par ailleurs, dans le *Police Act* de la Colombie-Britannique, on a adopté une approche différente pour définir le statut des membres de la G.R.C. qui fournissent leurs services en vertu d'une convention. Voici ce qui est prévu à l'alinéa 16(2)b) de la loi:

[TRADUCTION]
sous réserve des termes de la convention, tout membre de la Gendarmerie royale du Canada est réputé être un constable provincial.

Or, le statut du constable provincial est défini au paragraphe 15(1) de la loi:

[TRADUCTION]
Sous réserve des règlements et des directives du Commissaire, tout constable provincial ou tout constable provincial spécial a, dans l'exercice des fonctions liées à sa charge, compétence dans toute la province pour exercer les pouvoirs, fonctions, privilèges et responsabilités qu'un constable ou un agent de la paix est tenu ou est en droit d'exercer en vertu de la loi ou d'un règlement.

Il est prévu au paragraphe 16(2) de la loi que, durant la période où une convention est en vigueur, le commandant divisionnaire de la Gendarmerie royale du Canada est réputé être le commissaire de la force de police provinciale. Il semble donc que par l'effet conjugué des articles 15 et 16 de la loi, le statut des membres de la G.R.C. qui agissent dans la province à titre contractuel, soit régi non seulement par les règlements adoptés en vertu de la loi et les directives du commandant divisionnaire, mais aussi par la convention elle-même. On peut difficilement imaginer une façon plus complexe de définir le statut d'un agent de police.

À ce propos, les conventions qui interviennent entre les ministres fédéraux et provinciaux, en matière de services contractuels de police, con-

tiennent habituellement deux clauses standard qui sont particulièrement pertinentes. En voici la teneur:

> 3. La gestion interne du Service de police provincial ainsi que l'administration de la justice et la mise en application des méthodes auxquelles ont recours les agents de la paix demeurent sous le contrôle du Canada.
>
> 4. (1) Aux fins de la présente convention, le Commandant du Service de police provincial exerce ses fonctions, en vue d'administrer la justice dans la province, sous la direction du procureur général.
>
> (2) Aucune disposition de la présente convention ne doit être interprétée comme limitant de quelque façon les pouvoirs du procureur général relatifs à l'administration de la justice dans la province[66].

On retrouve des dispositions fondamentalement semblables dans les accords relatifs aux services de police municipaux sauf que, dans ce cas, il est prévu que dans l'application des règlements de la municipalité, le membre chargé du service de police doit «agir sous l'autorité de l'administrateur principal de la municipalité».

Il est bon de rappeler que le statut qui est dévolu à un membre de la G.R.C. par la législation policière de la province à la suite de la conclusion d'une convention, se superpose à celui que lui confère la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*; il ne le remplace pas. C'est là l'essence du paragraphe 41(3) du *Police Act* de l'Île-du-Prince-Édouard:

> [TRADUCTION]
> Rien dans la présente loi ne modifie la nomination ou le statut d'une personne qui est membre de la Gendarmerie royale du Canada.

L'addition du statut de «policier contractuel» à celui que possèdent déjà les membres de la G.R.C. en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* soulève des problèmes complexes qui sont encore loin d'avoir été résolus. En effet, les éléments du statut additionnel qui résulte de la convention pourraient éventuellement entrer en conflit avec ceux du statut original des membres de la G.R.C. Bien que de tels conflits soient susceptibles de surgir à l'égard d'un grand nombre de questions, c'est sur les plans de la responsabilité politique et de la soumission aux mécanismes disciplinaires qu'on les rencontre le plus souvent. Indépendamment de la question de savoir quel degré de contrôle une autorité politique dûment constituée peut légalement exercer sur les policiers en général (nous reviendrons sur cette question au prochain chapitre), on est en droit de se demander, dans le cas des services contractuels de la G.R.C., qui, au juste, a l'autorité nécessaire pour exercer un tel contrôle. Aux termes de l'article 5 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, le Commissaire de la Gendarmerie, «sous la direction du Ministre, est investi de l'autorité sur la Gendarmerie et de la gestion de toutes les matières s'y rattachant». À cette fin, les dispositions de l'article 21 prévoient que «le gouverneur en conseil peut édicter des règlements» et que «le Commissaire peut édicter des règles, appelées ‹ordres permanents› ». En tant que membre de la Gendarmerie, l'officier de la G.R.C. est évidemment soumis au

contrôle, aux règles et aux règlements susmentionnés. Par conséquent, aucune convention conclue par le Ministre fédéral en vertu des dispositions de l'article 20 de la loi ne peut porter atteinte à l'autorité du gouverneur en conseil, du Ministre ou du Commissaire.

Dans la plupart des provinces qui ont recours aux services contractuels de la G.R.C., les dispositions des lois sur la police sont libellées de façon à ne conférer aux procureurs généraux de ces provinces aucun droit ou autorité sur la direction et le contrôle des membres de la G.R.C. Toutefois, nous avons vu qu'en vertu du *Police Act* de la Colombie-Britannique, «sous réserve des termes de la convention», la Gendarmerie royale du Canada est réputée être une force de police provinciale, les membres de la Gendarmerie sont réputés être des constables provinciaux et le commandant divisionnaire est réputé être le commissaire de cette force de police provinciale. Nous avons vu également qu'aux termes des clauses standard que l'on retrouve dans les conventions en question, le «Commandant du Service de police provincial» doit, sous certains rapports, agir «sous la direction du procureur général». Par ailleurs, les dispositions du paragraphe 13(1) de la loi, dont voici le libellé, entrent également en jeu:

> [TRADUCTION]
> Sous la direction du Ministre, le Commissaire est chargé de la surveillance générale de la force provinciale et doit accomplir les autres fonctions et devoirs qui lui sont assignés par un règlement ou par une loi, y compris la présente Loi.

Il est clair que lorsqu'elles sont lues conjointement avec la convention, ces dispositions de la loi prêtent à controverse. En tant que membres de la Gendarmerie royale du Canada, le commandant divisionnaire et les autres membres qui agissent dans la province par suite d'une convention, sont, en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, soumis au contrôle et à la gestion du Commissaire de la Gendarmerie, sous la direction du solliciteur général. Cependant, à titre de commissaire de la force de police provinciale, le commandant divisionnaire de la G.R.C. en Colombie-Britannique est, d'une part, en vertu de la convention, soumis à la direction du procureur général de la province «en vue d'administrer la justice dans la province» et, d'autre part, en vertu du *Police Act* de la Colombie-Britannique et dans la mesure où la convention le permet, se trouve sous la direction du procureur général de la province, aux fins de la surveillance générale de la force de police provinciale. De même, en tant que constables provinciaux, les membres de la G.R.C. qui fournissent leurs services en Colombie-Britannique en vertu d'une convention, sont, par l'effet conjugué de la convention et du *Police Act*, soumis à la surveillance générale de leur commandant divisionnaire, sous la direction du procureur général de la province, et dans la mesure permise par la convention. Le statut des membres de la G.R.C. en vertu du *Police Act* de la Colombie-Britannique est donc susceptible d'entrer en conflit avec leur statut en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie Royale du Canada*, puisqu'il pourrait arriver que les directives émises légalement par le solliciteur général du Canada soient en contradiction avec celles que donne tout aussi légitimement le procureur général de la province.

Bien que cette source de conflits éventuels soit encore plus flagrante en Colombie-Britannique, à cause de la formulation du *Police Act*, le problème n'est nullement limité à cette province. Car même lorsque les dispositions de la loi de la province en question ne prêtent pas à ce genre de conflit, il peut toujours y avoir incompatibilité entre les termes de la convention (qui accordent certains pouvoirs de direction au procureur général de la province) et les dispositions de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (laquelle confère au solliciteur général du Canada, au Commissaire de la G.R.C. et au gouverneur en conseil le contrôle et la gestion de la force de police). Ces conflits pourraient être évités s'il était possible, dans tous les cas, d'établir une distinction très nette entre les décisions qui concernent le contrôle et la gestion de la force, et celles qui concernent l'administration de la justice dans la province par la force de police. Mais comme deux commissions d'enquête provinciales l'ont montré, si une telle distinction est possible en théorie, elle demeure en pratique presque impossible à faire et à justifier (voir Alberta, Commission of Inquiry .... 1978 et Nouveau-Brunswick, Commission d'enquête .... 1978).

Trois décisions récentes portent sur différents aspects de ce problème. Dans l'affaire *Re Ombudsman Act* ([1974] 5 W.W.R. 176), le juge Bayda de la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan fut appelé à déterminer si la G.R.C. agissant dans cette province en vertu d'une convention, pouvait être considérée comme un «service» ("department") ou une «institution gouvernementale» ("agency of government"), de façon que les membres de la G.R.C. soient assujettis aux enquêtes menées par l'ombudsman de la province. Puisqu'elle est fondée sur les dispositions spécifiques de la loi provinciale en question, la décision est forcément d'un intérêt limité en ce qui concerne le statut juridique (en l'occurrence, le statut constitutionnel) des membres de la G.R.C. qui agissent dans une province par suite d'une convention. Toutefois, en élaborant les motifs de sa décision, le juge Bayda a analysé les effets des termes de la convention en ce qui concerne l'autorité qu'a le procureur général de la province sur le commandant divisionnaire dans certaines circonstances. Voici ses observations à ce sujet:

> [TRADUCTION]
> Voici le but et la raison d'être du paragraphe 6: lorsqu'une force de police doit assumer le service de la police dans certaines régions de la province, le chef de cette force doit nécessairement discuter des politiques à suivre avec un représentant quelconque des autorités de la province, et obtenir de ces autorités des directives sur le plan des politiques d'application des lois en vigueur dans la province. Le paragraphe 6 énonce que, dans ce cas, c'est au procureur général de la province et non à un autre ministre, personne ou groupe de personnes que le chef divisionnaire ou commandant doit s'adresser. (p. 181)

Le juge Bayda en est arrivé à la conclusion que cette disposition ne faisait pas du commandant divisionnaire et des membres de la force des «officiers publics» de la Couronne du chef de la province de la Saskatchewan, et que le *Saskatchewan Provincial Police Act* (R.S.S. 1965, chap. 114, qui a, par la suite, été remplacé par le *Police Act* actuel) n'avait pas pour effet [TRADUCTION] «de modifier d'une façon quelconque le statut des membres de la

Gendarmerie qui fournissent leurs services dans la province de la Saskatchewan par suite d'«arrangements» (*Ibid.*). Cependant, contrairement au *Police Act* actuel, la loi de l'époque ne contenait aucune disposition de la nature de celles que nous venons de citer, concernant le statut des membres de la G.R.C. qui agissent dans la province à titre contractuel. Par conséquent, il n'est pas certain que cette dernière conclusion du juge Bayda eût été la même si elle avait été tirée à la lumière des dispositions de la loi actuelle. Au demeurant, même si le juge Bayda a conclu qu'en l'occurrence, les termes de la convention ne conféraient pas aux membres de la G.R.C. le statut d'«officier public» de la Couronne provinciale (les termes du *Ombudsman Act* qu'il devait interpréter l'obligeaient à trancher cette question), on ne peut en déduire que la convention n'a aucun effet sur le statut des membres de la G.R.C. puisqu'il n'a pas approfondi cette question[67]. Il n'a pas non plus examiné les possibilités de conflit entre les termes de la convention et les dispositions des articles 5 et 21 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Par conséquent, bien que cette décision puisse sembler intéressante à première vue, elle est de peu d'utilité pour la présente étude.

Dans l'affaire *Le procureur général du Québec et Keable* c. *Le procureur général du Canada et autres*, [1979] 1 R.C.S. 218, la Cour suprême du Canada devait décider si, dans le cadre d'une enquête portant sur des actes répréhensibles que l'on reprochait à trois forces de police, dont la G.R.C., une commission d'enquête provinciale pouvait examiner des questions liées à l'administration générale du corps de police fédéral. Il importe de noter que les activités de la G.R.C. qui faisaient l'objet de l'enquête avaient eu lieu au Québec, c'est-à-dire dans un province qui n'a pas recours aux services contractuels de la G.R.C. Par conséquent, cette décision n'a d'intérêt par rapport aux situations juridiques qui résultent des conventions dont nous avons parlé, que par analogie. La Cour suprême du Canada a décidé qu'une commission d'enquête provinciale ne pouvait validement faire enquête sur l'administration de la G.R.C. En rendant le jugement de la majorité, M. le juge Pigeon a souligné que lorsqu'une commission provinciale tente d'enquêter sur les méthodes généralement utilisées par la G.R.C. ou sur «les règles et les méthodes» que celle-ci emploie, cela revient en fait à enquêter sur «un aspect important de son administration» (*Ibid.*), et outrepasse la compétence constitutionnelle de la province. Par contre, bien qu'il ait souscrit aux conclusions de la majorité, M. le juge Estey a fait, dans ses motifs minoritaires, des commentaires qui ne manquent pas de pertinence à l'égard de la situation qui existe dans les provinces qui ont recours aux services contractuels de la G.R.C. Il a fait les remarques suivantes au sujet du droit qu'ont les provinces «d'enquêter sur les activités de la police provinciale et municipale chargée de prévenir et de réprimer le crime et d'appliquer le droit criminel»:

> Ce droit ou pouvoir de la province, par rapport au par. 92(14), ne peut conduire, par des moyens détournés, au droit d'enquêter sur un organisme fédéral validement établi, y compris une organisation policière fédérale. Cela ne veut pas dire pour autant que, si les membres de la police fédérale enfreignent le droit criminel, les organismes provinciaux habituellement chargés des enquêtes criminelles et de

> l'application de la loi dans la province ne peuvent prendre les mesures voulues, comme dans le cas de toute autre personne. *Il se peut que d'autres principes s'appliquent dans le cas des provinces qui ont conclu des ententes contractuelles ou autres avec le gouvernement fédéral pour le maintien des forces de l'ordre, mais il ne s'agit pas de cela en l'espèce.* (p. 258-259 – C'est nous qui soulignons.)

M. le juge Estey laisse donc sous-entendre que la prestation de services de police aux provinces, à titre contractuel, pourrait éventuellement avoir certains effets sur le statut des membres de la G.R.C., dans la mesure où elle aurait pour effet de les assujettir aux enquêtes et aux études menées par les provinces. Toutefois, ce commentaire n'est en fait qu'une opinion incidente, et non un élément essentiel de la décision. Par ailleurs, signalons que M. le juge Spence a souscrit à l'opinion de M. le juge Estey.

En revanche, les décisions rendues par la Cour d'appel de l'Alberta et la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Le procureur général de l'Alberta et autre* c. *Putnam et Cramer et le Procureur général du Canada et autres*, [1980] 5 W.W.R. 83 (C.A. Alberta) et [1981] 2 R.C.S. 267 (Cour suprême du Canada), portent directement sur les questions qui font l'objet de la présente étude. Il s'agissait, en l'espèce, de déterminer la validité de l'article 33 du *Police Act* de l'Alberta. Cette disposition autorisait le "Alberta Law Enforcement Appeal Board" à connaître de l'appel des décisions du commandant divisionnaire de la G.R.C. agissant en Alberta en vertu d'une convention, concernant la conduite des membres de la force dans l'exercice de leurs fonctions et la façon dont ils s'acquittaient de ces fonctions. Dans un jugement unanime s'étayant sur l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Keable* dont nous venons de parler, la Cour d'appel de l'Alberta a conclu que la disposition en question était *ultra vires* des pouvoirs de la province, parce qu'elle permettait à cette dernière de s'immiscer dans la gestion interne de la G.R.C. La Cour a en outre examiné les termes de la convention intervenue entre le procureur général de l'Alberta et le solliciteur général du Canada à l'égard des services contractuels de police de la G.R.C. en Alberta. Le juge en chef McGillivray en est venu à la conclusion suivante:

> [TRADUCTION]
> Je ne vois rien dans les termes de la convention qui justifie l'application des dispositions du *Police Act* aux membres de la G.R.C. En fait, si la convention contenait effectivement une telle disposition, celle-ci donnerait prise aux mêmes critiques que le *Police Act* qui, dans une certaine mesure, permet une ingérence de la province dans la gestion interne de la G.R.C. (p. 89).

La Cour semble donc avoir confirmé que les termes d'une telle convention ne peuvent porter atteinte à l'autorité que les articles 5 et 21 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* confèrent au Commissaire de la Gendarmerie, au solliciteur général du Canada et au gouverneur général en conseil sur le contrôle et la gestion de la Gendarmerie.

C'est avec une majorité de huit contre un que la Cour suprême du Canada a confirmé la décision de la Cour d'appel de l'Alberta dans l'affaire *Putnam et Cramer* ([1981] 2 R.C.S. 267). Lors de l'audition en Cour suprême, six des

sept procureurs généraux provinciaux qui sont intervenus ont prétendu qu'il fallait établir une distinction entre l'enquête relative à une plainte (déposée à l'encontre d'agents de la G.R.C. agissant dans une province) et les sanctions disciplinaires imposées par suite d'une telle enquête. Les intervenants ont soutenu que même si une province n'avait pas le pouvoir d'imposer des sanctions disciplinaires aux agents de la G.R.C., elle pouvait validement, à la suite d'une plainte formulée par un citoyen, autoriser la tenue d'une enquête sur les activités des agents de la G.R.C. qui se trouvent dans la province en vertu d'une convention. Le procureur général de la Colombie-Britannique a pour sa part prétendu qu'une province avait, dans ce cas, le droit absolu de légiférer, tant en matière d'enquête qu'en matière disciplinaire. Il a en outre soutenu que «les agents de la G.R.C. n'ont aucun droit absolu d'être en Alberta pour appliquer le droit pénal fédéral et que, dans la mesure où ils s'y trouvent en vertu d'une convention conclue avec la province ou avec une municipalité, il leur est toujours nécessaire comme condition de l'exercice de leurs fonctions d'être assermentés comme agents de la paix conformément à une autorisation de l'Alberta» (p. 271-272). Le juge en chef Laskin, qui rendait jugement au nom de la majorité, a déclaré qu'une telle prétention allait à l'encontre de la position adoptée par la Cour suprême dans l'affaire *Keable* et qu'elle était «tout à fait indéfendable» (p. 272). La cour a également rejeté les prétentions des autres intervenants mais, chose particulièrement intéressante, au motif que l'article 33 du *Police Act* de l'Alberta n'énonçait pas de distinction entre les pouvoirs d'enquête et les pouvoirs de sanction, distinction qui, selon les intervenants, aurait rendu valide la disposition en cause. Ainsi, puisque la Cour suprême n'a pas rejeté de façon absolue les prétentions théoriques de la majorité des intervenants, on peut déjà entrevoir que si une loi provinciale arrivait à établir cette distinction et à prévoir des pouvoirs d'enquête non assortis de pouvoirs de sanction, une telle loi pourrait éventuellement être déclarée valide. Cependant, en étudiant le statut des membres de la G.R.C. qui exercent leurs fonctions pour le compte d'une province, les juges de la majorité ont fait des remarques importantes dont voici la teneur:

> La situation ne serait pas différente, en ce qui a trait à la question constitutionnelle, si le détachement de la G.R.C. s'occupait de l'application de lois pénales, de lois provinciales ou de règlements municipaux. Il me paraît ni possible ni utile de diviser les fonctions d'application de la loi du détachement de la G.R.C. afin d'établir si à certains égards ses membres sont assujettis aux procédures de *The Police Act, 1973* et si à d'autres égards ils ne le sont pas. Le code de discipline de la G.R.C. s'applique aux agents de cette gendarmerie quelles que soient leurs fonctions, et l'autorisation de conclure des contrats sur les services de police avec une province ou une municipalité ne soustrait pas, comme le précise expressément la clause 2 du contrat en l'espèce, les agents de la G.R.C. à l'autorité disciplinaire fédérale. (p. 277-278)

Dans son exposé des motifs de la majorité, le juge en chef Laskin a conclu en disant qu'«à d'autres égards», il était «d'accord pour l'essentiel avec les motifs complets» de la Cour d'appel de l'Alberta (p. 278).

Quoi qu'il en soit, étant donné, d'une part, les termes du jugement de la majorité et, d'autre part, la dissidence détaillée et très intéressante de M. le juge Dickson, on peut difficilement considérer que l'arrêt *Putnam et Cramer* a résolu de façon définitive les problèmes que soulève le statut des membres de la G.R.C. qui exercent leurs fonctions dans une province en vertu d'une convention ou autrement (voir aussi Ontario, Commission of Inquiry . . . , 1980). Par ailleurs, avant d'analyser les conséquences de cet arrêt, il est peut-être bon de signaler que de toutes les lois provinciales qui permettent le recours aux services contractuels de la G.R.C., le *Police Act* de l'Alberta est la seule qui ne contienne pas de disposition précise concernant le statut des agents de la G.R.C. qui fournissent des services de police provinciaux ou municipaux dans cette province. Dans les sept autres provinces, les lois correspondantes contiennent toutes des dispositions qui, dans de tels cas, confèrent d'une façon ou d'une autre aux membres de la G.R.C. le statut ou encore les pouvoirs, privilèges, etc., d'un agent de la paix, d'un constable provincial, d'un constable municipal, etc.[68] En l'absence de telles dispositions dans le *Police Act* de l'Alberta, on doit en déduire que les membres de la G.R.C. qui travaillent dans cette province à la suite d'une entente ont exactement le même statut que lorsqu'ils agissent à titre d'agents fédéraux. Quant à savoir si ce caractère unique de la loi de l'Alberta met en doute l'applicabilité des principes qui se dégagent de l'affaire *Putnam et Cramer*, cela demeure une question de pure spéculation. À ce propos, il est important de signaler que dans ses commentaires au sujet des prétentions du procureur général de la Colombie-Britannique, M. le juge en chef Laskin a insisté sur le fait qu'aux termes du paragraphe 17(3) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, les membres de la G.R.C. qui sont agents de la paix détiennent ce statut «dans toute partie du Canada» (p. 272). On pourrait peut-être soutenir qu'une province est mieux fondée à intervenir dans les activités des membres de la G.R.C. lorsqu'ils agissent à titre de constables provinciaux, d'agents de police municipaux, etc., que lorsqu'ils agissent en leur qualité d'agents fédéraux. Quoi qu'il en soit, à la lumière de l'arrêt *Putnam et Cramer*, il semble que si un conflit de même nature surgissait entre les dispositions du *Police Act* de la Colombie-Britannique et celles de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, ces dernières auraient priorité. Cependant, étant donné les différences qui existent entre la loi de la Colombie-Britannique et celle de l'Alberta en ce qui concerne le statut des membres de la G.R.C. qui agissent par suite d'une convention, l'on ne peut s'empêcher de penser que si l'affaire en question avait pris naissance en Colombie-Britannique plutôt qu'en Alberta, la décision aurait peut-être été différente. Par ailleurs, la solution de ces problèmes pourrait se compliquer encore davantage si le Bill C-69 modifiant la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* était adopté dans sa forme actuelle. Ce projet de loi prévoit l'établissement d'une Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada, qui compterait parmi ses membres des représentants de chacune des provinces ayant recours aux services contractuels de la G.R.C. (Chambre des communes, Bill C-69, première lecture le 22 juin 1981).

Avant d'aborder un autre sujet, mentionnons que dans plusieurs des provinces où la G.R.C. fournit ses services, les membres de cette force se voient conférer une variété assez impressionnante de charges. Par exemple, voici le libellé du paragraphe 2(2) de la *Loi sur la Police* du Nouveau-Brunswick:

> Les membres de la Gendarmerie royale du Canada et les membres d'un corps de police sont investis de tous les pouvoirs, attributions, prérogatives, droits et immunités conférés à un agent de la paix et à un constable dans et pour la province du Nouveau-Brunswick et ont d'office la qualité d'inspecteur en vertu de la *Loi sur les transports routiers*, de gardes-chasse en vertu de la *Loi sur la chasse*, de préposés à la prévention des incendies industriels en vertu de la *Loi sur les incendies de forêt* et de gardes-pêche en vertu de la *Loi sur la pêche*, et chaque membre à partir du grade de caporal peut exercer les pouvoirs conférés par l'article 9 de la *Loi sur la prévention des incendies*.

Cette panoplie de charges qui, censément, assujettit les agents de la G.R.C. aux directives et aux instructions d'un grand nombre de ministres provinciaux ou, à tout le moins, les rend responsables devant ces derniers, ne fait qu'ajouter à la difficulté de définir avec précision le statut de ces agents.

(c) *Les corps de police provinciaux*

Il existe actuellement trois corps de police provinciaux au Canada: la Sûreté de l'Ontario ("Ontario Provincial Police"), la Sûreté du Québec et le "Newfoundland Constabulary" (Force constabulaire de Terre-Neuve), bien que ce dernier soit en pratique limité à la ville de St-Jean. La principale caractéristique de ces forces tient au fait qu'elles sont constituées par les autorités provinciales et qu'elles sont responsables devant ces dernières, habituellement par l'intermédiaire du procureur général, du ministre de la Justice ou du solliciteur général de la province. À cet égard, leur organisation et leur structure se rapprochent beaucoup de celles de la G.R.C., que nous venons de décrire. Dans cinq autres provinces (Colombie-Britannique, Manitoba, Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve et Île-du-Prince-Édouard), des lois autorisent la création de corps de police provinciaux, mais nous ne les étudierons pas ici puisque les provinces en question n'ont pas constitué de corps de police, sauf dans la mesure où elles ont utilisé les services contractuels de la G.R.C.

La Sûreté de l'Ontario a été constituée en vertu de la Partie IV du *Police Act* de l'Ontario (R.S.O. 1980, chap. 381). Elle est formée d'un commissaire nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil (par. 43(1)), [TRADUCTION] «des autres officiers et gradés qui sont nommés» et «des employés qui sont nécessaires au fonctionnement de la force» (par. 46(1) et 46(2)). Les officiers sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil et les autres gradés, bien que cela ne soit pas expressément prévu par la loi, sont en pratique nommés par le commissaire. Aux termes du paragraphe 43(2),

[TRADUCTION]
Sous réserve des directives de la Commission de police de l'Ontario approuvées par le solliciteur général, le commissaire assume la direction et la surveillance générales de la Sûreté de l'Ontario et de ses employés.

Les dispositions relatives au statut des membres de ce corps de police confinent à l'hermétisme. À l'article 47, qui porte sur les fonctions de la force, on parle tout simplement de ses «membres». Et l'article 56 se lit comme suit:

[TRADUCTION]
Les chefs de police, autres officiers de police et constables, sauf les constables spéciaux et les agents nommés en vertu d'un règlement municipal, ont le pouvoir d'agir à titre de constables dans tout le territoire de l'Ontario.

On ne trouve toutefois dans le *Police Act* aucune disposition énonçant que les membres de la Sûreté sont des «constables» aux fins de cet article. Seules les dispositions de l'article 47 pourraient permettre de tirer pareille conclusion: parmi les fonctions des membres de la force qui y sont décrites, figurent notamment les suivantes:

[TRADUCTION]
(*a*) exercer toutes les fonctions des constables en ce qui a trait au maintien de la paix, à la prévention du crime et des infractions aux lois en vigueur en Ontario ainsi qu'aux lois pénales du Canada, et à l'arrestation des criminels, des contrevenants et des autres personnes pouvant légitimement être mises sous garde.

Il est impossible de déterminer clairement le statut des policiers par la seule définition de leurs fonctions. Mais dans le cas du *Police Act* de l'Ontario, il faut absolument emprunter cette voie si l'on veut conclure que les membres de la Sûreté de l'Ontario sont des «constables». De toute façon, il a toujours été admis en pratique que ce statut découle implicitement des dispositions du *Police Act*[69], et les origines de la loi par laquelle fut créée la Sûreté ont certainement contribué à confirmer le bien-fondé de cette conclusion (la loi initiale de 1910 énonçait: [TRADUCTION] «Est institué un corps de constables de police sous le nom de Sûreté de l'Ontario (S.O. 1910, chap. 39, par 17(2)). Le statut des agents de la Sûreté n'est vraisemblablement modifié d'aucune façon lorsqu'ils sont affectés par contrat à des fonctions policières à l'échelon municipal en vertu des articles 64 et 65 du *Police Act*.

Comparativement aux dispositions ontariennes, la *Loi de Police* du Québec est un modèle de clarté. Un corps de police y est institué sous le nom de Sûreté du Québec; il est commandé par un directeur général nommé par le gouvernement du Québec (articles 43 et 44). Outre le directeur général, le corps policier est constitué de cinq directeurs généraux adjoints, d'autres officiers de rangs divers, d'agents et d'agents auxiliaires ainsi que de cadets (art. 43). Les directeurs généraux adjoints et les officiers supérieurs sont nommés par le gouvernement sur recommandation du directeur général, tandis que tous les autres membres sont nommés par le directeur général avec l'approbation du procureur général (art. 46 et 47). Les fonctionnaires et employés de la Sûreté autres que les membres et les cadets sont nommés suivant la *Loi sur la fonction publique* de la province (art. 51). Tous les officiers,

y compris le directeur général et les cinq directeurs généraux adjoints, ainsi que tous les agents et agents auxiliaires, sont «membres» de la force (art. 43). Par ailleurs, la Sûreté est globalement placée «sous l'autorité du procureur général» (art. 39).

L'article 2 de la loi énonce en termes on ne peut plus clairs le statut des membres de la Sûreté:

> Les membres de la Sûreté . . . sont, dans tout le territoire du Québec, constables et agents de la paix; . . .

Ici, tout comme dans le cas de la *Loi sur la G.R.C.* et du *Police Act* de l'Ontario, il faut conclure que le statut de constable et d'agent de la paix comprend non seulement celui qui est défini dans les dispositions législatives, mais aussi certains aspects résiduels de ce statut en common law. En effet, tant que l'on n'aura pas tenté de définir légalement le statut de «constable» ou d'«agent de la paix» de façon à supprimer tout vestige du common law, ce dernier continuera à régir la question dans la mesure où une loi ne vient pas l'abroger, le modifier ou le remplacer.

Parmi toutes les lois provinciales en matière de police, c'est sans doute le *Constabulary Act* (R.S.N. 1970, chap. 58) de Terre-Neuve qui renferme les dispositions les plus mystérieuses en ce qui a trait au statut des membres d'un corps policier. La loi initiale de 1872 autorisant la création du corps policier ne contenait aucune disposition précisant le statut de ses membres. Seule l'appellation de [TRADUCTION] «force constabulaire» permettait de tirer des dispositions de la loi une conclusion à cet égard. La loi de 1872 est demeurée inchangée sous ce rapport jusqu'en 1970, année de l'adoption d'une loi révisée et plus moderne. La nouvelle loi en dit toutefois à peine plus que l'ancienne en ce qui concerne le statut des membres de la force. Il y est énoncé que le "Constabulary Force" de Terre-Neuve, formé [TRADUCTION] «d'officiers et d'autres membres», est constitué à nouveau et continue à agir [TRADUCTION] «à titre de force constabulaire de la province» (par. 4(1)). La seule autre disposition concernant le statut juridique des membres du corps policier est le paragraphe 4(3):

> [TRADUCTION]
> Aux fins et sous réserve de la présente loi, les membres continuent à disposer de tous les pouvoirs, droits, protections et prérogatives qui leur étaient conférés par la loi immédiatement avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Généralement, les dispositions des lois provinciales sur la police définissent les fonctions des membres des corps policiers dans la perspective du maintien de la paix et de l'ordre, de la prévention du crime, de l'arrestation des contrevenants, etc. L'article 13 du *Constabulary Act* de Terre-Neuve, au contraire, définit les fonctions des membres d'une façon qui permet difficilement de conclure à l'existence d'un statut particulier. Cet article se lit comme suit:

[TRADUCTION]
Sous réserve des ordres du chef de police, les membres de la force ont le devoir

(a) d'exercer toutes les fonctions de nature policière, quelles qu'elles soient, pouvant à l'occasion être assignées à la force par le Ministre;

(b) d'agir à titre de gardiens, d'inspecteurs, de patrouilleurs, de guides ou en une autre qualité semblable, lorsqu'ils sont nommés à ce titre en vertu d'une loi du Canada ou de la province; et

(c) de remplir les autres devoirs et fonctions que prescrit à l'occasion le lieutenant-gouverneur en conseil ou le Ministre.

Il s'agit sans doute du seul corps policier au pays à être soumis de façon aussi manifeste et totale à la surveillance et à l'autorité légales d'un gouvernement. Outre le pouvoir considérable (et en fait presque total) de déterminer «à l'occasion» les fonctions de la force que l'article 13 accorde au Ministre, l'article 5 énonce ceci:

[TRADUCTION]
Sous réserve de l'article 28, le Ministre assume la surveillance et la direction générales de la force et ses pouvoirs s'étendent à toutes les questions qui concernent cette dernière.

Aux termes de l'article 28, le lieutenant-gouverneur en conseil a le pouvoir de prendre [TRADUCTION] «tout règlement non incompatible avec la présente loi lorsqu'il l'estime nécessaire ou souhaitable pour atteindre de façon efficace les objectifs de la présente loi suivant son esprit, son intention et son sens véritables, et pour combler les lacunes ou corriger les imperfections de la loi dans une quelconque matière». L'article 7 permet au lieutenant-gouverneur en conseil de nommer un chef de police et d'autres officiers et l'article 11 stipule que le lieutenant-gouverneur en conseil peut autoriser le chef de police à nommer d'autres membres de la force. Les rapports entre le chef de police et le Ministre sont régis par les articles 8 et 9:

[TRADUCTION]
8. Sous réserve de l'article 28 et sous la direction du Ministre, le chef de police commande et administre la force et ses pouvoirs s'étendent à toutes les questions qui concernent cette dernière.

9. Le chef de police exerce les fonctions que le Ministre lui attribue et demeure toujours soumis à la surveillance, aux ordres et à l'autorité de ce dernier.

C'est le ministre de la Justice provincial qui est responsable de l'application de cette loi. Par ailleurs, l'auteur n'est parvenu à relever aucune décision judiciaire publiée susceptible d'éclaircir davantage le statut juridique des membres de ce corps policier.

(d) *Les corps de police municipaux*

Malgré les réformes apportées au cours des trente dernières années, les lois autorisant la création de corps de police municipaux demeurent abondantes. Non seulement ces corps de police sont constitués en vertu de lois

provinciales de portée générale relatives à la police, et parfois en vertu de lois particulières s'appliquant à certaines villes, mais ils font aussi l'objet de nombreux règlements adoptés par des conseils municipaux ou par des commissions de police qui déterminent ou modifient leurs activités. Il n'existe aucune compilation de ces règlements; qui plus est, le public ne peut souvent même pas prendre connaissance des règlements adoptés par les commissions de police. Dans une province, les tribunaux ont effectivement décidé que des règlements de ce type, relatifs à un corps de police municipal, ne constituent pas des documents publics et qu'il est légitime d'en interdire l'examen au public: *Re McAuliffe and Metropolitan Toronto Board of Commissioners of Police* (1975), 9 O.R. (2d) 583 (Cour de division).

On comprendra que dans ces circonstances, il est difficile, sinon impossible, de décrire de façon exhaustive le statut juridique de tous les agents de police municipaux au Canada. Dans la présente section, nous nous bornerons donc à étudier les caractéristiques principales du statut des corps de police municipaux telles qu'elles sont décrites dans les principales lois provinciales en matière de police.

(i) *Colombie-Britannique*: Dans cette province, tous les corps de police municipaux sont nommés et régis par des commissions de police municipales (*Police Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 331, par. 17(2)). Ces forces doivent être formées [TRADUCTION] «d'un constable en chef et d'autres constables et employés au nombre que la commission juge nécessaire pour assurer les services de police dans la municipalité» (par. 22(1)). Sous réserve d'une convention collective conclue aux termes du *Labour Code* (Code du travail) de Colombie-Britannique, le constable en chef ainsi que tous les constables et employés d'un corps de police sont considérés, en vertu de la loi, comme des employés de la commission (par. 22(3)). Les dispositions définissant la compétence et les attributions des corps de police municipaux précisent toutes les trois que ces derniers se trouvent [TRADUCTION] «sous la direction de la commission» (par. 22(2), 27(1) et 30(1)). La commission doit établir des règles relatives à l'administration du corps de police ainsi que des règles visant à empêcher la négligence et l'abus de la part des constables et à assurer que le corps de police et les constables s'acquittent de façon efficace de leurs fonctions (par. 26(1)); ces règles ne doivent pas être incompatibles avec la loi ou les règlements pris en vertu de celle-ci. Selon toute apparence, les officiers de police municipaux en Colombie-Britannique ont donc tous le statut de constable défini par le common law, tel que modifié par les dispositions du *Police Act*.

(ii) *Alberta*: En Alberta, les corps de police municipaux doivent, tout comme en Colombie-Britannique, être nommés et régis par une commission de police municipale (*The Police Act, 1973*, S.A. 1973, chap. 44, par. 18(2)). Ces corps de police se composent d'un [TRADUCTION] «chef de police» et des autres «membres du corps de police», tous nommés par la commission de

police municipale. La nomination du chef de police est toutefois sujette à ratification par le conseil municipal (par. 25(2)). Les rapports entre le corps de police et la commission de police municipale sont définis aux paragraphes (3) et (4) de l'article 25:

> [TRADUCTION]
> (3) Quel que soit le mode de leur nomination, tous les membres du corps de police d'une municipalité urbaine sont, à partir du moment où le règlement instituant une commission a été pris, soumis à l'autorité de cette dernière et doivent obéir à ses ordres légitimes.
>
> (4) Nonobstant le paragraphe (3), aucun membre de la commission, sauf lorsqu'il fait connaître une décision de celle-ci, ne doit donner ou prétendre donner un ordre, une directive ou des instructions à un membre du corps de police municipal relativement à ses fonctions à titre de membre de la force.

Voici en outre ce qu'énonce le paragraphe 26(1):

> [TRADUCTION]
> Sauf en cas d'incompatibilité avec les dispositions de la présente loi, le chef de police ou son représentant assume le commandement du corps de police pour ce qui touche à la discipline chez les membres et au maintien de la loi et de l'ordre dans la municipalité urbaine.

On peut avoir certains doutes sur la relation existant entre le paragraphe 26(1) et les paragraphes (3) et (4) de l'article 25 mais il semble raisonnable de conclure, d'après le début du paragraphe 26(1), que ce dernier est subordonné aux dispositions des paragraphes (3) et (4) de l'article 25. Suivant cette interprétation, le chef de police ne pourrait se prévaloir du paragraphe (1) de l'article 26 pour donner des ordres qui seraient incompatibles avec un ordre légitime donné par la commission conformément au paragraphe (3) de l'article 25, ordre auquel il a l'obligation de se conformer. D'autres dispositions de la loi, notamment celles qui ont trait au pouvoir du procureur général (art. 22) et de l'Alberta Law Enforcement Appeal Board (art. 33) viennent aussi restreindre l'étendue des pouvoirs conférés au chef au paragraphe 26(1). D'autre part, la commission a le pouvoir d'établir des règles [TRADUCTION] «relatives aux activités des corps de police», pourvu qu'elles ne soient pas incompatibles avec les dispositions du *Police Act*.

Mis à part ces dispositions, le statut juridique des policiers municipaux en Alberta n'est défini de façon générale nulle part dans la loi, bien que pour décrire leurs attributions, on se réfère aux [TRADUCTION] «fonctions assignées aux agents de la paix» (art. 31).

(iii) *Saskatchewan*: Les corps de police municipaux, dans cette province, sont nommés et régis soit par des commissions de police, soit par des conseils municipaux, suivant l'importance de la municipalité (les plus grandes ayant l'obligation d'instituer des commissions). Ces corps de police sont formés [TRADUCTION] «d'un chef de police et d'autres agents et employés», au nombre que la commission ou le conseil juge nécessaire (art. 31 et par. 37(1)).

Le serment d'office prescrit par la loi indique toutefois que tous les membres, sauf le chef de police, doivent prêter serment à titre de [TRADUCTION] «constables de police» (voir Annexe, formule 1, R.S.S. 1978, chap. P-15). Tous les membres sont soumis à l'autorité de la commission ou du conseil, selon le cas, et [TRADUCTION] «doivent obéir à ses ordres légitimes». Aux termes de la loi, cette commission ou ce conseil [TRADUCTION] «est seul responsable du corps de police et en assume la direction»; de plus,

> [TRADUCTION]
> aux fins du *Trade Union Act*, il est réputé être l'employeur du personnel du corps de police et sous réserve de cette loi, le chef de police et toute personne qui détient le titre de chef de police adjoint sont réputés être des représentants de l'employeur et tous les autres membres sont réputés être des employés. (Par. 33(2))

Une commission peut adopter des règlements [TRADUCTION] «en vue de la direction et de l'administration de la force de police» pourvu qu'ils ne soient pas incompatibles avec la loi ou les règlements pris en vertu de celle-ci (par. 30(1)). En revanche, la loi ne donne aucun pouvoir semblable aux conseils municipaux. Par ailleurs, le *Police Act* de la Saskatchewan renferme au paragraphe 38(1) une disposition semblable au paragraphe 26(1) du *Police Act* de l'Alberta:

> [TRADUCTION]
> Sauf en cas d'incompatibilité avec les dispositions de la présente loi, le chef de police ou son représentant assume la direction des activités quotidiennes du corps de police pour ce qui touche au maintien de la loi et de l'ordre dans la municipalité urbaine et à la discipline chez les membres.

Aux termes de l'article 46, les membres des corps de police ont, aux fins de l'application des règlements ou des ordonnances imposant des restrictions relativement au poids des véhicules, [TRADUCTION] «tous les pouvoirs conférés aux constables de police à l'article 71 du *Highways Act*».

Par conséquent, il est sans doute raisonnable de conclure, à la lecture des dispositions du *Police Act* de la Saskatchewan, que les policiers municipaux ont le statut de constables, même si cela n'est pas dit expressément dans la loi. En outre, les fonctions des policiers municipaux sont définies, dans le *Police Act* de la Saskatchewan, tout comme dans le *Police Act* de l'Alberta, par référence aux [TRADUCTION] «fonctions assignées aux constables et aux agents de la paix». Il est cependant prévu dans la loi de la Saskatchewan que l'organisme chargé de la nomination des policiers municipaux peut déterminer leurs fonctions. En effet, l'article où sont définies les fonctions des policiers municipaux commence par les mots suivants: [TRADUCTION] «Sauf indication contraire dans leur nomination, les membres ont les pouvoirs et les responsabilités ...» (par. 37(3)).

(iv) *Manitoba*: Au Manitoba, les corps de police municipaux sont constitués soit en vertu de l'article 286 de la *Loi sur les municipalités* de 1970 (chap. 100), soit en vertu de lois s'appliquant à une municipalité en particulier

(par exemple, l'article 462 de la *Loi sur la ville de Winnipeg* de 1971, chap. 105). Aux termes de l'article 286 de la *Loi sur les municipalités*, les grandes villes ont l'obligation de nommer [TRADUCTION] «un constable en chef ... ainsi qu'un ou plusieurs constables pour la municipalité» et les villes moins importantes en ont le pouvoir. Ces corps de police sont nommés et régis par le conseil municipal, qui a l'autorisation d'adopter des règlements

> [TRADUCTION]
> (e) en vue de régir l'administration du corps de police, de prévenir la négligence ou les abus et de permettre au corps de police de s'acquitter efficacement de ses fonctions;
>
> (f) en vue de déléguer au chef de police le droit d'assurer la discipline au sein du corps de police en soumettant aux peines prévues par le règlement les membres de la force qui se rendent coupables de manquements à leur devoir, à la discipline ou aux exigences d'un règlement qui leur est applicable. (art. 285)

Quant au statut de ces constables, il est décrit de la manière suivante au paragraphe 287(2):

> [TRADUCTION]
> Les constables restent en fonction jusqu'à leur révocation par le conseil. Ils jouissent des mêmes pouvoirs et prérogatives que les constables nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, sont soumis aux mêmes responsabilités et à l'exécution des mêmes fonctions et leur pouvoir d'agir est soumis aux mêmes limites que le leur.

Le statut des constables provinciaux nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil est pour sa part défini de la façon suivante au paragraphe 4(2) de la *Loi sur la Sûreté du Manitoba*:

> [TRADUCTION]
> Le commissaire ainsi que tous les officiers et constables de la Sûreté ont d'office la qualité d'agents en vertu de la *Loi sur la conservation de la faune*, d'inspecteurs en vertu de la *Loi sur les alcools*, de la *Loi sur les divertissements* et du *Code de la route*, d'agents de la paix selon la définition du *Code criminel* canadien, et ont d'office la qualité d'agents désignés pour l'application des dispositions pénales de toute autre loi[70].

Les dispositions de la *Loi sur la ville de Winnipeg* (S.M. 1971, chap. 105) sont tout à fait semblables à celles de la *Loi sur les municipalités* (S.M. 1970, chap. 100) en ce qui a trait au statut des membres du service de police de la ville. Ce dernier doit être formé [TRADUCTION] «d'un chef de police ainsi que de constables, autres officiers et adjoints, au nombre déterminé à l'occasion par le conseil» (par. 462(2)). La loi autorise le conseil municipal à diriger lui-même le corps de police ou à adopter un règlement instituant une commission de police et à transférer à cette dernière la responsabilité à l'égard du commandement du corps de police dans la mesure jugée appropriée par le conseil (articles 464 et 465). Les dispositions de la *Loi sur la ville de Winnipeg*, contrairement à celles de la *Loi sur les municipalités*, ne définissent pas de façon claire le statut des membres du corps de police. Mais il est tout de même énoncé dans cette loi que, [TRADUCTION] «sous réserve de l'autorité suprême» du conseil ou de la commission, selon le cas, les membres du service de police

[TRADUCTION]

(a) doivent obéir à toutes les instructions légitimes du chef de police et sont soumis à ses ordres; et

(b) ont le devoir de maintenir l'ordre public, d'arrêter les contrevenants et doivent de façon générale remplir toutes les fonctions qui sont dévolues aux agents de la paix par la loi. (par. 462(5) et art. 469)

Le conseil (ou la commission, le cas échéant) est autorisé à établir des règlements s'appliquant au corps de police; ces règlements sont semblables à ceux dont l'adoption est prévue à l'article 285 de la *Loi sur les municipalités*.

Selon les dispositions que nous venons de citer, il est clair qu'au Manitoba le statut de constable et d'agent de la paix suivant le common law constitue toujours le fondement du statut juridique de la police, sous réserve des modifications apportées par ces dispositions.

(v) *Ontario*: En Ontario, tout comme en Saskatchewan, les corps de police municipaux peuvent être nommés et régis par les conseils municipaux ou les commissions de police, selon l'importance de la municipalité; les municipalités les plus importantes ont l'obligation d'instituer des commissions en vertu des articles 8 à 21 du *Police Act* (R.S.O. 1980, chap. 381). Aux termes de l'article 14 de la loi, la force de police instituée par une commission est constituée [TRADUCTION] «d'un chef de police et d'autres officiers de police ainsi que de constables, d'adjoints[71] et d'employés administratifs au nombre jugé approprié par la commission». Dans le même ordre d'idées, l'article 20 énonce qu'un corps de police institué par une municipalité où il n'existe pas de commission doit être formé [TRADUCTION] «d'un ou de plusieurs constables et d'autres officiers de police, adjoints et employés administratifs au nombre jugé approprié par le conseil», et que [TRADUCTION] «lorsqu'une force de police est constituée de deux constables ou davantage, le conseil peut nommer l'un des constables, chef de police». D'autre part, l'article 56, contient les dispositions suivantes:

[TRADUCTION]

Les chefs de police, autres officiers de police et constables, sauf les constables spéciaux et les agents nommés en vertu d'un règlement municipal, ont le pouvoir d'agir à titre de constables dans tout le territoire de l'Ontario.

Les fonctions des policiers municipaux sont décrites à l'article 57; celui-ci énonce en fin d'article qu'ils [TRADUCTION] «jouissent de façon générale de tous les pouvoirs et privilèges des constables et qu'ils ont les mêmes devoirs et les mêmes responsabilités que ces derniers».

Les commissions peuvent adopter des règlements [TRADUCTION] «en vue de régir l'administration du corps de police, de prévenir la négligence ou les abus et de lui permettre de s'acquitter efficacement de ses fonctions» pourvu que ces règlements ne soient pas incompatibles avec les règlements pris par le lieutenant-gouverneur (art. 16). La loi ne donne pas de pouvoirs semblables aux conseils municipaux dans les cas où il n'existe pas de commission. Le paragraphe 17(1) prévoit pour sa part que:

[TRADUCTION]
Nonobstant l'article 2, la commission est responsable de la police et du maintien de la loi et de l'ordre dans la municipalité; les membres du corps de police sont soumis à l'autorité de la commission et doivent obéir à ses instructions légitimes.

La loi ne comporte pas non plus de disposition semblable s'appliquant aux municipalités où il n'existe pas de commission. En effet, il n'est dit nulle part qu'en l'absence d'une commission, les membres des corps de police municipaux sont soumis à l'autorité du conseil et doivent obéir à ses instructions légitimes, bien qu'aux termes de l'article 2, les municipalités aient la responsabilité de maintenir la loi et l'ordre et d'instituer des forces de police. À ce sujet, on peut citer le paragraphe 31(1) du Règlement 791 (R.R.O. 1980), pris en vertu du *Police Act* de 1980:

[TRADUCTION]
Aucun chef de police, constable ou autre agent de police ne doit accepter d'ordres, de directives ou d'instructions d'un membre d'une commission ou d'un conseil, ou agir en vertu de tels ordres, directives ou instructions.

Lorsqu'une personne reçoit des ordres,etc..de cette nature, elle a l'obligation d'en faire part à la Commission de police de l'Ontario et cette dernière doit à son tour en informer le solliciteur général de la province.

Pour l'essentiel, ces dispositions du *Police Act* de l'Ontario sont semblables à celles de la loi d'où elles tirent leur origine, c'est-à-dire l'*Acte relatif aux Institutions Municipales du Haut Canada* de 1858. Il est donc certain que l'office de constable suivant le common law constitue toujours le fondement du statut juridique des agents de police municipaux dans cette province, sous réserve des modifications apportées par ces dispositions.

(vi) *Québec*: Au Québec, les corps de police municipaux sont nommés et régis par les municipalités (*Loi de police*, L.R.Q. 1977, chap. P-13, art. 64, modifié par L.Q. 1979, chap. 67, art. 27). Ils se composent d'un directeur ou chef et d'autres policiers municipaux. En vertu de l'article 2, «les policiers municipaux sont, dans tout le territoire du Québec, constables et agents de la paix»; cela démontre que, dans cette province, le statut défini par le common law subsiste, tel que modifié par certaines dispositions légales particulières. Par ailleurs, l'article 68 énonce que «[t]out corps de police municipal est sous la direction d'un directeur ou chef qui le commande» et précise que «[l]e gérant d'une municipalité n'a aucune autorité sur toute matière concernant une enquête policière» (L.Q. 1979, chap. 67, art. 29). À ce sujet, citons la modification suivante apportée à l'article 144 du *Code municipal*:

Toutefois, le rapport concernant le service de police ne peut contenir aucun renseignement qui, de l'avis du directeur de police, serait de nature à révéler le contenu d'un dossier concernant une enquête policière. (L.Q. 1979, chap. 67, art. 38)

Par ailleurs, voici le texte actuel de l'article 113.1 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q. 1977, chap. C-19, modifié par L.Q. 1979, chap. 67, art. 39):

> ... le gérant n'a pas accès à la correspondance, aux communications ni aux dossiers concernant une enquête policière.

D'autre part, toute municipalité disposant d'un corps de police peut, aux termes de l'article 65 de la *Loi de police*, adopter des règlements touchant à divers aspects de la gestion de ce corps de police, notamment afin de «pourvoir à l'organisation, à l'équipement et au maintien d'un corps de police ainsi qu'à la discipline de ses membres», et afin de «prescrire les devoirs et attributions des membres de ce corps».

Le service de police de la Communauté urbaine de Montréal a été institué en vertu des dispositions de la *Loi sur le Conseil de sécurité publique et le service de police de la Communauté urbaine de Montréal* (L.Q. 1977, chap. 71). Selon cette loi, le service de police constitue un service de la Communauté urbaine (art. 221), formé «du directeur, des policiers ainsi que des autres fonctionnaires et employés nécessaires» (art. 223). Le directeur est nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil «sur la recommandation du ministre de la justice lequel consulte préalablement le comité exécutif et le Conseil de sécurité» (art. 224). Ce Conseil pourrait jusqu'à un certain point être assimilé à une commission de police municipale; il est cependant investi de pouvoirs de direction plus restreints que ceux dont jouissent habituellement ce type d'organismes. Essentiellement, les fonctions du Conseil se limitent aux suivantes: i) déterminer les objectifs du service de police, ii) recevoir les commentaires ou les représentations du public à l'égard de la sécurité publique sur le territoire de la Communauté ou à l'égard de l'administration du service de police et procéder à des consultations à ce sujet et iii) statuer en matière disciplinaire à l'égard des officiers supérieurs du service. Le Conseil de sécurité a en outre des responsabilités importantes en ce qui a trait au budget, aux politiques d'embauche, au matériel fourni aux policiers ainsi qu'aux conditions de travail au sein du service (articles 212 à 214). Le service de police est toutefois placé «sous l'autorité du directeur» (art. 222), qui est chargé:

> *a*) de la direction, de l'administration et de l'organisation du service de police;
>
> *b*) de l'embauche et de la gestion du personnel du service;
>
> *c*) de procurer au service de police, les armes, l'équipement, les vêtements et toute chose nécessaire à l'exécution des fonctions assumées par le service de police. (article 229)

Le directeur doit également «fournir au Conseil de sécurité tous les renseignements nécessaires à l'exercice de ses fonctions» et doit périodiquement lui soumettre des rapports «de ses activités et dépenses» (art. 230). Il lui incombe en outre de préparer le budget annuel du service de police et il est responsable de la gestion de ce budget «sous la surveillance du Conseil de sécurité» (art. 231). Par ailleurs, il doit soumettre au ministre de la justice «tout rapport circonstancié sur les situations perturbatrices de l'ordre, de la paix et de la sécurité publique ou relativement à la situation de la criminalité» (art. 230).

Le lieutenant-gouverneur en conseil jouit de vastes pouvoirs de réglementation concernant «la déontologie et la discipline des policiers de la Communauté» (art. 235), ce qui lui permet notamment de déterminer les fonctions de ces derniers. Il s'agit là de la seule disposition, dans toute la loi, où il soit fait référence au statut juridique des membres du service de police; il y est en effet énoncé que ces règlements peuvent définir «les occupations, activités ou emplois interdits aux policiers en raison de leur statut d'agents de la paix».

(vii) *Nouveau-Brunswick*: Les corps de police municipaux, dans cette province, sont institués par les conseils municipaux et sont normalement régis par eux. Les conseils peuvent cependant décider d'instituer des comités des services de police et dans ce cas, c'est le comité qui doit «assurer la direction et définir l'action du corps de police dans le cadre des crédits votés» par la municipalité (*Loi sur la Police*, L.N.-B. 1977, chap. P-9.2, par. 7(2)). Les corps de police municipaux se composent d'un chef de police et d'«autres agents de police» au nombre que le conseil ou le comité, selon le cas, juge approprié; ces personnes sont toutes des «membres du corps de police» (articles 1 et 10). Par ailleurs, on trouve les dispositions suivantes au paragraphe 2(2):

> . . . les membres d'un corps de police sont investis de tous les pouvoirs, attributions, prérogatives, droits et immunités conférés à un agent de la paix et à un constable dans et pour la province du Nouveau-Brunswick et ont d'office la qualité d'inspecteurs en vertu de la *Loi sur les transports routiers*, de gardes-chasse en vertu de la *Loi sur la chasse*, de préposés à la prévention des incendies industriels en vertu de la *Loi sur les incendies de forêt* et de gardes-pêche en vertu de la *Loi sur la pêche*, et chaque membre à partir du grade de caporal peut exercer les pouvoirs conférés par l'article 9 de la *Loi sur la prévention des incendies*.

Le chef de police est nommé par le conseil ou par le comité s'il en existe un et est «directement responsable» devant l'organisme qui le nomme. Les autres membres des corps de police municipaux sont nommés par le chef de police (articles 10 et 11). Selon la loi, le comité ou le conseil peuvent adopter des règlements «afin d'exercer les attributions que [leur] confère la présente loi» pourvu que ces règlements soient conformes à la loi ou aux règlements pris en vertu de cette dernière (paragraphes 7(13) et 11(7)).

La *Loi sur la Police* du Nouveau-Brunswick comporte une disposition unique, qui est susceptible d'entraîner des conséquences importantes à l'égard des relations entre les conseils ou comités, les chefs de police et le ministre de la Justice de cette province. Il s'agit de l'article 6, dont voici le texte:

> (1) Le Ministre peut, à la demande
>
> *a*) d'un comité ou, s'il n'en a pas été créé, d'un conseil ou d'un chef de police, ou
>
> *b*) du Commandant divisionnaire de la Gendarmerie royale du Canada,

prendre la direction de l'enquête sur toute allégation d'infraction; dans ce cas, il doit en donner notification par écrit au comité, s'il n'en a pas été créé, au conseil, au chef de police ou au Commandant divisionnaire, selon le cas.

(2) En cas de notification en application du paragraphe (1), chaque membre du corps de police ou de la Gendarmerie royale du Canada doit

a) fournir toute l'aide et tous les renseignements possibles au Ministre ou à toute personne qu'il a chargée de l'enquête sur l'infraction alléguée,

b) exécuter et suivre les ordres du Ministre ou de la personne qu'il a chargée de l'enquête, et

c) remettre au Ministre ou à la personne qu'il a chargée de l'enquête tous les dossiers, documents ou objets se rapportant à l'enquête en sa possession.

(3) Commet une infraction et est passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende de cent dollars et, à défaut de paiement de l'amende, de la peine d'emprisonnement prévue à l'article 31(3) de la *Loi sur les poursuites sommaires*, la personne qui omet de se conformer aux dispositions du présent article.

Cette disposition semble implicitement permettre aux comités ou aux conseils municipaux d'intervenir dans une enquête portant sur une accusation particulière. Nous traiterons plus en détail de cette question au cours du prochain chapitre.

(viii) *Nouvelle-Écosse*: Tout comme en Saskatchewan et en Ontario, les corps de police municipaux, en Nouvelle-Écosse, sont régis par les conseils municipaux ou les commissions de police, selon l'importance de la municipalité; les municipalités les plus grandes ont l'obligation d'instituer une commission (*Police Act*, S.N.S. 1974, chap. 9, articles 15 et 19). En Nouvelle-Écosse cependant, contrairement à ce qui se passe dans ces deux autres provinces, le conseil décide en dernier ressort de la nomination des membres des corps de police municipaux et ce, même lorsqu'une commission a été instituée. C'est aussi le conseil qui dans tous les cas détermine, par l'intermédiaire du règlement instituant la commission, les pouvoirs et les fonctions de cette dernière en matière de direction du corps de police. Voici ce qu'énonce à ce propos le paragraphe 20(2) de la loi:

[TRADUCTION]
Nonobstant le droit des municipalités de diriger leurs propres opérations policières, les fonctions des commissions consistent principalement dans la direction administrative, l'organisation et l'établissement des orientations d'un corps de police efficace.

Dans cette province, les corps de police municipaux doivent être formés [TRADUCTION] «d'un chef et d'autres agents, adjoints et employés administratifs au nombre que le conseil peut à l'occasion juger nécessaire» (art. 14). Le paragraphe 16(2) énonce que tous les agents de police municipaux [TRADUCTION] «ont les pouvoirs et l'autorité des constables provinciaux»; par ailleurs, voici le texte du paragraphe 11(6):

[TRADUCTION]
Un constable provincial a le droit et le pouvoir de faire appliquer les textes législatifs de la province et d'agir en vertu de ces derniers. Les termes agent de police, agent de la paix, constable, inspecteur ou toute expression ayant un sens semblable, employés dans un texte législatif, loi, règlement ou ordonnance d'une municipalité sont réputés désigner les constables provinciaux.

Puisque la loi ne comporte aucune autre disposition générale au sujet du statut des constables provinciaux, il est permis de penser que l'office de constable suivant le common law, tel que modifié par les dispositions de la loi, représente toujours le fondement du statut des policiers en Nouvelle-Écosse.

À l'instar des *Police Acts* de l'Alberta et de la Saskatchewan, le *Police Act* de la Nouvelle-Écosse énonce ce qui suit au paragraphe 15(5):

[TRADUCTION]
Sauf en cas d'incompatibilité avec les dispositions de la présente loi, le chef de police ou son représentant assume la direction des activités quotidiennes du corps de police pour ce qui touche à l'application de la loi et au maintien de la discipline chez les membres.

En revanche, il n'est dit nulle part de façon spécifique dans le *Police Act* que le chef et les membres des corps de police municipaux doivent [TRADUCTION] «obéir aux instructions légitimes» du conseil ou de la commission, comme c'est le cas dans les lois de l'Alberta et de la Saskatchewan. La seule disposition semblable figurant dans le *Police Act* de la Nouvelle-Écosse est le paragraphe 20(2), déjà cité; on y parle du [TRADUCTION] «droit des municipalités de diriger leurs propres opérations policières» et des fonctions des commissions en ce qui a trait à la «direction administrative». Par conséquent, il n'est pas impossible que la disposition du *Police Act* de la Nouvelle-Écosse confiant au chef la direction des activités quotidiennes de son corps de police puisse, vu le contexte législatif différent, signifier que le chef de police en Nouvelle-Écosse dispose d'une autonomie plus grande, vis-à-vis l'autorité qui le régit, que ses collègues de l'Alberta ou de la Saskatchewan. La question devient encore plus complexe cependant si l'on considère le paragraphe 19(11) du *Police Act* de la Nouvelle-Écosse, dont voici le texte:

[TRADUCTION]
Aucun membre de la commission, sauf lorsqu'il fait connaître une décision de celle-ci, ne doit donner ou prétendre donner un ordre, une directive ou des instructions à un membre du corps de police municipal relativement à ses fonctions à titre de membre de la force.

Le *Police Act* de l'Alberta renferme une disposition identique (S.A. 1973, chap. 44, par. 25(4)) et une disposition relativement semblable fait partie du Règlement 791 de l'Ontario (R.R.O. 1980, art. 31). Toutefois, l'emploi des mots «sauf lorsqu'il fait connaître une décision de celle-ci» dans les dispositions des lois de l'Alberta et de la Nouvelle-Écosse, semble donner à penser qu'une commission, dans l'exercice de ses attributions, *a le droit* de donner des ordres, des directives ou des instructions à un membre d'un corps de police «relativement à ses fonctions à titre de membre de la force».

(ix) *Île-du-Prince-Édouard*: Dans l'ensemble, les dispositions du *Police Act* de l'Île-du-Prince-Édouard relatives aux corps de police municipaux sont semblables à celles du *Police Act* de la Nouvelle-Écosse. Cela s'explique du fait que les deux lois ont été rédigées d'après un projet de *Police Act* préparé à la demande du Conseil des premiers ministres des Maritimes. Il faut tout de même souligner certaines différences importantes entre les deux lois. En premier lieu, la loi de l'Île-du-Prince-Édouard, contrairement à celle de la Nouvelle-Écosse, ne renferme aucune disposition définissant en termes généraux le statut juridique des agents de police municipaux. En second lieu, la disposition du *Police Act* de l'Île-du-Prince-Édouard en vertu de laquelle est confiée au chef de police [TRADUCTION] «la direction des activités quotidiennes du corps de police pour ce qui touche à l'application de la loi et au maintien de la discipline chez les membres» (S.P.E.I. 1977, chap. 28, art. 18) ne renferme pas la restriction que l'on trouve au début des dispositions correspondantes des *Police Acts* de la Nouvelle-Écosse et de l'Alberta dont nous venons de parler («Sauf en cas d'incompatibilité avec les dispositions de la présente Loi», S.N.S. 1974, chap. 9, par. 15(5) et S.A. 1973, chap. 44, art. 26). Cette différence pourrait avoir des conséquences très importantes sur les rapports existant dans cette province entre les corps de police et les autorités qui les régissent. Il existe une autre différence entre la loi de l'Île-du-Prince-Édouard et les *Police Acts* de la Nouvelle-Écosse et de l'Alberta. Contrairement à ces derniers, la loi de l'Île-du-Prince-Édouard ne contient en effet aucune disposition interdisant aux membres des commissions de donner des ordres, des directives ou des instructions aux agents de police municipaux; rien ne permet par conséquent de conclure que les commissions ont elles-mêmes le droit de donner de tels ordres, directives ou instructions.

Étant donné ces différences de rédaction, on pourrait être porté à croire que les mots employés dans le *Police Act* de l'Île-du-Prince-Édouard ont été choisis avec le dessein d'assurer au chef de police une autonomie relativement complète dans la direction des corps de police municipaux pour les questions ayant trait à l'application de la loi et à la discipline, sans ingérence de la part de l'organisme régissant ces corps de police. Nous reviendrons à cette question un peu plus loin en étudiant le statut des chefs de police, et aussi lorsque nous étudierons, dans le prochain chapitre, les conséquences de ce statut.

Pour le reste, les dispositions du *Police Act* de l'Île-du-Prince-Édouard touchant le statut des agents de police municipaux sont, à tous égards, essentiellement identiques à celles du *Police Act* de la Nouvelle-Écosse.

(x) *Terre-Neuve*: La loi interdit à l'heure actuelle l'institution ou le maintien de corps de police municipaux à Terre-Neuve, sauf s'ils ont pour seule fonction d'appliquer les règlements municipaux.

(c) *Les chefs de police, les commissaires et les autres dirigeants de corps de police*

Nous avons déjà donné beaucoup de précisions sur le statut, les pouvoirs et l'autorité conférés aux chefs de police, aux commissaires et aux autres dirigeants de corps de police par la législation policière de diverses provinces. Dans les pages qui suivent, nous ferons encore quelques observations générales sur le sujet.

Le concept d'une structure formelle de commandement au sein des corps de police ne fut expressément reconnu dans la législation policière canadienne que longtemps après avoir été implanté en pratique par l'instauration d'une «nouvelle police» au pays dans les années 1830 et 1840. Ce concept était très éloigné de l'office traditionnel du constable en vertu du common law; la superposition de ce concept moderne au statut traditionnel a entraîné certains problèmes juridiques qui n'ont pas encore été totalement résolus. Ces dernières années, le législateur a tenté de définir de manière plus précise les pouvoirs des chefs de police et des autres dirigeants, ainsi que les relations juridiques entre ces derniers, les autorités qui les régissent et les membres de leur corps de police. Beaucoup de progrès a été accompli dans ce domaine, les lois de police modernes que nous venons de présenter en témoignent. Mais il n'en reste pas moins évident que plusieurs aspects du statut de ces officiers demeurent ambigus, sinon parfaitement confus, dans la législation canadienne actuelle en matière de police. Nous illustrerons cette incertitude par une étude comparée des dispositions de diverses lois provinciales relatives aux chefs de corps de police municipaux.

À un extrême, on retrouve les dispositions de la *Loi sur les municipalités* du Manitoba. Cette loi précise que les corps de police municipaux ont à leur tête un chef de police, mais ne définit aucunement son statut spécifique ni ses relations avec l'autorité qui le régit et avec les membres de son corps de police, mis à part une disposition plutôt énigmatique énonçant que le conseil peut adopter des règlements [TRADUCTION] «en vue de déléguer au chef de police le droit d'assurer la discipline au sein de la force» (S.M. 1970, chap. 100, art. 285). À l'autre extrême, il y a les dispositions de la *Loi sur le Conseil de sécurité publique et le service de police de la Communauté urbaine de Montréal* (L.Q. 1977, chap. 71): le directeur du service de police de la Communauté urbaine de Montréal jouit d'une grande autonomie dans «la direction, l'administration et l'organisation du service de police» et «les membres du personnel» ainsi que le service dans son ensemble sont placés «sous l'autorité du directeur» (articles 222, 223 et 229 à 231). Les dispositions des lois des autres provinces en matière de police se rapprochent plus ou moins de ces extrêmes sous l'un des deux aspects suivants: soit, d'une part, qu'elles donnent une définition plus ou moins claire du statut particulier du chef, soit, d'autre part, qu'elles lui attribuent une autonomie plus ou moins restreinte. Des exemples concrets aideront à préciser ces deux aspects.

Dans la loi ontarienne, par exemple, où le mode de nomination des chefs de police municipaux est expressément prévu (*Police Act*, R.S.O. 1980, chap. 381, art. 14 et par. 20(3)), il ne semble pas leur être conféré de statut particulier distinct de celui des autres membres de leur corps de police (il s'agit dans tous les cas de «constables») et il n'y a de fait aucune disposition définissant leurs fonctions et responsabilités particulières ou leurs relations avec les autorités dont ils relèvent et avec les membres de leur corps de police. Les chefs, à l'instar de tous les autres membres, ont l'obligation d'obéir aux [TRADUCTION] «directives légitimes» de la commission dont ils relèvent, lorsqu'une telle commission existe. Ce n'est que de façon indirecte qu'il est fait mention dans la loi d'un quelconque pouvoir particulier des chefs sur les membres de leur corps policier, par le biais d'une disposition portant sur la responsabilité des chefs pour les délits et quasi-délits commis par ces membres. Aux termes de l'article 24, en effet, le chef de police [TRADUCTION] «répond des délits et quasi-délits commis par les membres du corps de police qui sont sous sa direction ou sa surveillance dans l'exercice de leurs fonctions ou prétendument dans l'exercice de leurs fonctions». Il n'est pas précisé dans la loi à quel moment ou dans quelles circonstances les membres sont «sous sa direction ou sa surveillance». Alors que les règlements pris en vertu de la loi renferment des dispositions relatives aux devoirs particuliers des chefs (en matière de discipline, d'emploi d'armes à feu, etc.) ainsi qu'aux règles auxquelles ils sont eux-mêmes soumis en matière de discipline, de congédiement, etc., ils ne comportent par ailleurs aucune disposition générale où seraient déterminés le statut et les pouvoirs du chef, ou les relations entre ce dernier, les membres de son corps de police et l'autorité dont il relève. En Ontario, le statut des chefs semble donc être défini de façon très vague et leur marge d'autonomie est relativement restreinte.

Par comparaison, les dispositions du *Police Act* de la Colombie-Britannique semblent définir le statut des chefs de police d'une manière plus précise et leur attribuer une autonomie plus grande. L'article 27 contient les dispositions suivantes:

> [TRADUCTION]
> (1) Sous la direction de la commission, le constable en chef d'un corps de police municipal en assure la direction générale et remplit les autres fonctions et devoirs qui lui incombent en vertu des règlements, de la présente loi ou de toute autre loi.
>
> (2) Sous la direction du constable en chef, les corps de police municipaux remplissent les fonctions et devoirs que la commission leur assigne ou assigne aux agents de la paix, ou qui leur sont assignés en vertu des règlements, de la présente loi ou de toute autre loi, en ce qui concerne l'application des règlements municipaux, du droit pénal et des lois de la province, ainsi que de façon générale le maintien de la loi et de l'ordre dans la municipalité.

Dans la *Loi sur la ville de Winnipeg*, la description du statut et du rôle du chef du corps de police de cette ville est assez semblable à celle que l'on trouve dans la disposition du *Police Act* de la Colombie-Britannique. Quant aux dispositions des *Police Acts* de l'Alberta, de la Saskatchewan et de la

Nouvelle-Ecosse, elles confèrent au chef de police une autonomie un peu plus grande. Cette autonomie semble s'accroître encore davantage dans le cas du *Police Act* de l'Île-du-Prince-Édouard. Les dispositions de la *Loi de police* du Québec et de la *Loi sur la Police* du Nouveau-Brunswick attribuent aussi au chef un fort degré d'autonomie. Voici ce qui est prévu par cette dernière loi:

> Le chef de police est le premier dirigeant du corps de police et est investi de tous les pouvoirs nécessaires pour diriger celui-ci dans l'exercice de ses fonctions et attributions (L.N.-B. 1977, chap. P-9.2, par. 10(3) et 11(3)).

On se rappellera aussi qu'en vertu de cette loi, le chef de police est «directement responsable» devant le conseil ou le comité dont il relève, selon le cas.

En nous livrant à cette description qui présente bien sûr un caractère plus superficiel que s'il s'agissait de faire une véritable étude comparative, notre but n'est pas de faire des comparaisons désobligeantes entre le statut des chefs de police dans différentes provinces (qui, de toute façon, peut très bien ne pas refléter *en pratique* les dispositions légales); nous voulons tout simplement montrer les grandes variations qui existent dans la façon dont ce statut est légalement défini. À cause de ces différences, les tentatives visant à considérer le statut juridique des chefs comme un phénomène uniforme n'ont qu'une valeur tout à fait relative. Ce statut est en effet défini différemment selon les provinces et selon les différents niveaux de gouvernement.

Comparativement au statut des chefs de police municipaux, le statut des commissaires de la Gendarmerie royale du Canada et de la Sûreté de l'Ontario ainsi que celui du directeur général de la Sûreté du Québec, est défini avec précision dans les lois en vertu desquelles ceux-ci sont nommés. Outre les responsabilités qui lui incombent à l'égard du commandement de son corps de police, chacun de ces officiers jouit d'un pouvoir judiciaire. Le commissaire de la G.R.C. est d'office juge de paix, avec tous les pouvoirs de deux juges de paix (*Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, S.R.C. 1970, chap. R-9, art. 17); le commissaire de la Sûreté de l'Ontario, quant à lui, est d'office juge de la Cour provinciale de cette province, [TRADUCTION] «sauf disposition contraire contenue dans un décret» (*Police Act*, R.S.O. 1980, chap. 381, art. 44); finalement, le directeur général de la Sûreté du Québec est d'office juge de paix dans tout le territoire de la province (*Loi de police*, L.R.Q. 1977, chap. P-13, art. 53).

Chacun de ces officiers commande son corps de police sous la direction d'un ministre. Le commissaire de la G.R.C., «sous la direction du Ministre» (il s'agit actuellement du Solliciteur général fédéral) «est investi de l'autorité sur la Gendarmerie et de la gestion de toutes les matières s'y rattachant» (art. 5). Contrairement à ses collègues des deux corps de police provinciaux, il peut aussi «édicter des règles, appelées ‹ordres permanents›, visant l'organisation, l'entraînement, la discipline, l'efficacité, l'administration et le bon gouvernement de la Gendarmerie». Mais il est prévu de façon expresse que ces pouvoirs lui sont conférés sous réserve de la loi et des règlements

établis en vertu de cette dernière par le gouverneur en conseil (par. 21(2)). Étant donné que les «ordres permanents» ont trait à la gestion et à la direction de la Gendarmerie, on peut présumer que le commissaire est également soumis à l'autorité du ministre dans l'exercice de ces pouvoirs.

Tandis que le commissaire de la Sûreté de l'Ontario [TRADUCTION] «sous réserve des instructions de la Commission de police de l'Ontario, approuvées par le Solliciteur général, commande et administre le corps de police et ses employés» (R.S.O. 1980, chap. 381, par. 43(2)), au Québec, le personnel de la Sûreté est «sous les ordres du directeur général» (art. 52) mais la Sûreté, dans son ensemble, est placé «sous l'autorité du procureur général» (art. 39). Si le directeur général n'a pas le pouvoir d'édicter des «ordres permanents» comme le commissaire de la G.R.C., il n'en reste pas moins que le gouvernement a l'obligation de recevoir ses recommandations et d'en tenir compte (sans nécessairement les accepter) avant d'exercer son droit de prendre certains règlements ayant trait à la Sûreté, à condition que le directeur général ait soumis ses recommandations dans le délai fixé par le gouvernement (articles 57 à 57.2, L.R.Q. 1977, chap. P-13, modifié par L.Q. 1979, chap. 67, art. 26).

Le commissaire de la Sûreté de l'Ontario et le directeur général de la Sûreté du Québec ont tous deux le pouvoir de faire enquête sur la conduite des membres de leur corps de police et disposent à cette fin de pouvoirs étendus en vertu de la législation de leur province relative aux enquêtes (*Police Act* de l'Ontario, R.S.O. 1980, chap. 381, par. 43(3) et *Loi de police* du Québec, L.R.Q. 1977, chap. P-13, art. 54). Le commissaire de la G.R.C. ne dispose pas d'une pareille autorité sur les membres de cette dernière; tout comme les autres officiers supérieurs de la Gendarmerie, il peut entreprendre une enquête de cet ordre seulement dans le cas où il soupçonne qu'une infraction ressortissant au service a été commise (articles 30 à 32).

En 1966, on a tenté de désigner le commissaire de la G.R.C. sous-chef de département aux fins de la *Loi sur le service civil* (S.C. 1960-61, chap. 57); un décret fut alors pris manifestement dans ce dessein (D.O.R.S./66-11, Gazette du Canada, Partie II, 12 janvier 1966, p. 14). Mais cette désignation comportait semble-t-il une erreur et le résultat recherché n'aurait, en conséquences, pas pu être obtenu. En effet, pour désigner le commissaire sous-chef d'un département ou ministère qui aurait été la Gendarmerie royale, aux fins de la *Loi sur le service civil*, il eût fallu tout d'abord conférer à la Gendarmerie le statut de département ou ministère aux fins de cette loi (voir les alinéas 2(1)*g*) et *h*) de la *Loi sur le service civil*). Mais dans le décret, on donnait à la G.R.C. le statut d'un département non pas aux fins de la *Loi sur le service civil*, mais de la *Loi sur l'administration financière* (S.R.C. 1952, chap. 116). La G.R.C. n'ayant donc pas été désignée département ou ministère aux fins de la *Loi sur le service civil*, la désignation du commissaire à titre de sous-chef aux fins de la loi ne peut avoir d'effet légal. Il semble donc,

malgré l'opinion courante, que le commissaire de la G.R.C. n'ait pas, juridiquement, le statut de sous-chef de département ou ministère. D'après nos recherches, ses collègues de la Sûreté de l'Ontario et de la Sûreté du Québec n'ont pas, eux non plus, ce statut.

Quant au statut du dirigeant du troisième corps de police provincial au Canada, le "Newfoundland Constabulary Force", nous en avons déjà parlé plus haut en étudiant ce corps de police (Voir pages 86 et 87). Qu'il suffise ici de souligner que son chef a un statut beaucoup moins important que ses collègues de la G.R.C., de la Sûreté de l'Ontario et de la Sûreté du Québec. Contrairement à ces derniers, il n'a aucun statut judiciaire; il ne dispose pas non plus du pouvoir considérable dont jouissent les dirigeants de la Sûreté de l'Ontario et de la Sûreté du Québec en matière d'enquêtes. Qui plus est, sa subordination au Ministre s'exprime de façon beaucoup plus accentuée que dans le cas de ces derniers. En effet, tandis que les dirigeants de la Sûreté en Ontario et au Québec sont sous «les ordres» et «l'autorité» des autorités supérieures, le chef du "Newfoundland Constabulary Force", lui, est [TRADUCTION] «en tout temps soumis à la surveillance, aux ordres et à l'autorité du Ministre» (*Constabulary Act*, R.S.N. 1970, chap. 58, art. 9).

En Colombie-Britannique, le commandant divisionnaire de la G.R.C. est réputé être le commissaire du corps de police provincial lorsque la G.R.C. assure, en vertu d'une convention, les services de police provinciaux. On peut donc dire qu'aux termes de la loi, cette division de la G.R.C. forme un quatrième corps de police provincial au Canada. Toutefois, comme nous nous sommes quelque peu attardés, dans le présent chapitre (voir pages 76 et 77), au statut des membres de la G.R.C. qui remplissent ce rôle en Colombie-Britannique, et tout particulièrement à celui du commandant de division, il n'est pas nécessaire d'en parler davantage ici.

2. Le *Code criminel*

Outre le statut conféré par les lois en vertu desquelles ils sont nommés, les policiers bénéficient aussi dans presque tous les cas du statut d'«agent de la paix» aux termes du *Code criminel*. La probabilité pour un agent de police de se voir reconnaître le statut d'agent de la paix aux fins du *Code criminel* est en relation directe avec les fonctions que lui assigne la loi en vertu de laquelle il est nommé. Généralement parlant, plus les fonctions qui lui sont assignées sont étendues, et plus elles s'apparentent à la «protection et au maintien de l'ordre public», plus il est susceptible de se voir reconnaître le statut d'agent aux fins du *Code criminel*.

Pour cette raison, la manière dont les fonctions des policiers sont définies présente une importance considérable. Dans la plupart des provinces, les fonctions de la police sont établies par des dispositions légales. Mais parfois,

les fonctions des policiers ne sont pas définies par des dispositions légales, mais sont déterminées par certaines personnes ou certains organismes. En vertu de l'article 37 du *Police Act* de la Saskatchewan, par exemple, la commission ou le conseil municipal chargés de la nomination des agents de police municipaux sont autorisés à définir les fonctions de ces derniers; en effet, aux termes du paragraphe 37(3), les membres des corps de police municipaux sont chargés des fonctions mentionnées à l'article 37 [TRADUCTION] «sauf disposition contraire dans leur nomination» (R.S.S. 1978, chap. P-15, par. 37(3)). Parallèlement, les fonctions des membres du "Newfoundland Constabulary" leur sont pour la plupart assignées [TRADUCTION] «à l'occasion» par le Ministre ou «sont prescrites par le lieutenant-gouverneur en conseil ou le Ministre» (*Constabulary Act*, R.S.N. 1970, chap. 58, art. 13). En Nouvelle-Écosse, par ailleurs, le procureur général a le pouvoir d'assigner aux agents de police municipaux d'autres fonctions que celles qui sont prévues par le *Police Act* (S.N.S. 1974, chap. 9, par 16(1)). À l'Île-du-Prince-Édouard, ce pouvoir est donné non seulement au ministre de la Justice, mais aussi au conseil municipal ou à la commission dont relève le corps de police (*Police Act*, S.P.E.I. 1977, chap. 28, par 19(1)). C'est aussi le cas au Québec, où les conseils municipaux ont le pouvoir de préciser les fonctions des policiers (*Loi de police*, L.R.Q. 1977, chap. P-13, art. 65).

Les tribunaux ont recours à un raisonnement quelque peu tortueux pour décider si une personne est «agent de la paix» aux termes du *Code criminel*. La situation s'est encore compliquée récemment lorsque certains juges ont déclaré qu'il ne *faut* pas déterminer l'étendue des devoirs de cet «agent de la paix». Dans l'affaire *R.* v. *Dietrich* (1978), 39 C.C.C. (2d)361, le juge Rae, de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, eut à décider si, dans les circonstances de l'espèce, un policier était «un agent de la paix agissant dans l'exécution de ses fonctions» aux termes de l'alinéa 246(2)*a*) du *Code criminel* (accusation de voies de fait contre un agent de la paix). Dans son jugement, il fit l'observation suivante:

> [TRADUCTION]
> Pour ce qui regarde les fins de la loi à laquelle je fais référence, le devoir des agents de la paix va au delà de l'arrestation des criminels, de la découverte et de la prévention du crime et du maintien de l'ordre public. Il n'est ni nécessaire ni souhaitable de tenter de déterminer en termes généraux l'étendue de ce devoir. (p. 364)

Il semble donc que pour les juges, la définition précise du statut de l'agent de la paix aux termes du *Code criminel* soit devenue quelque chose d'assez mystérieux. La seule consolation des policiers à cet égard, c'est qu'au fil des ans, les tribunaux canadiens paraissent avoir eu fortement tendance à leur laisser le bénéfice du moindre doute[72].

Bien sûr, le statut d'agent de la paix aux termes du *Code criminel* a une importance énorme pour les policiers, étant donné qu'il s'accompagne de vastes pouvoirs discrétionnaires ayant trait à l'application de la loi et au maintien de l'ordre. Par le jeu du paragraphe 27(2) de la *Loi d'interprétation* fédérale (S.R.C. 1970, chap. I-23), ces pouvoirs peuvent également être

exercés à l'égard d'infractions prévues par d'autres lois fédérales. Les tribunaux reconnaissent depuis longtemps le caractère discrétionnaire de ces pouvoirs, bien qu'ils l'aient rarement fait de façon explicite: voir, par exemple, la décision de *Fortin* c. *La Reine*, [1965] C.S. 168. Une autre question cependant demeure plus obscure: quel est le lien entre ces pouvoirs discrétionnaires et les fonctions assignées à la police en vertu des lois provinciales sur la police, et quelles sont les conséquences de ce lien au chapitre de la direction des policiers et de leur responsabilité devant l'autorité supérieure? Il s'agit là d'une question épineuse, qui fera l'objet du chapitre suivant. Pour le moment, qu'il nous suffise de répéter que si les policiers sont considérés comme des agents de la paix aux termes du *Code criminel* et qu'ils jouissent de tous les pouvoirs, protections et prérogatives conférés par cette loi, c'est en raison des fonctions qui leur sont assignées dans les lois sur la police. Il y a des siècles que ce lien entre le statut et les fonctions est considéré comme un aspect fondamental de l'office de constable défini par le common law. C'est ainsi que Hale, après avoir étudié les pouvoirs et la protection spéciale donnés aux constables en common law, en était venu à la conclusion suivante:

> [TRADUCTION]
> et tout ceci provient de ce qu'il est d'office chargé du maintien de l'ordre public, qu'il est en vertu de la loi non seulement autorisé à appréhender les criminels mais qu'il en a l'obligation, et que s'il omet de remplir ce devoir, il peut être poursuivi pénalement et être condamné à l'amende et à l'emprisonnement. (1778: 91)

Dans la même veine, Wilson tenait sur cette question les propos suivants dans un texte publié à Toronto en 1859:

> [TRADUCTION]
> En raison de la nature de leurs fonctions, les constables doivent agir de façon rapide et énergique, sans avoir le temps de réfléchir ou presque, et la plupart du temps sans avoir le temps de prendre conseil; de plus, on ne peut leur demander d'avoir une connaissance parfaite du droit en matière d'arrestation et dans d'autres domaines complexes reliés à leurs fonctions. Pour toutes ces raisons, il n'est que juste de les protéger dans toute la mesure raisonnable contre les poursuites vexatoires susceptibles d'être intentées contre eux. Il vaut, en effet, beaucoup mieux protéger contre les conséquences d'une infraction commise de façon fortuite et non intentionnelle, l'agent de la paix qui agit de bonne foi dans l'intérêt du public, et encore plus si l'infraction a été commise par un tiers, que de le dissuader d'arrêter les criminels et les personnes qui violent la paix publique. C'est dans ce dessein que des lois ont été adoptées. (1859: 60)

De nos jours, pareille justification appellerait de sérieuses réserves, car on pourrait penser qu'elle revient à excuser les policiers qui ne connaissent pas les limites de leurs pouvoirs. Mais il n'en reste pas moins que la majorité des gens serait d'accord pour dire que les pouvoirs des policiers et la protection dont ils jouissent doivent correspondre à l'étendue et à la nature de leurs fonctions. De tout temps, la formation insuffisante des policiers et leur connaissance inadéquate de l'étendue de leurs pouvoirs ont été source de problèmes; cela a amené Blackstone à tenir les propos suivants: [TRADUCTION] «quant à l'étendue de ces pouvoirs, c'est sans doute une très bonne chose qu'ils ne soient généralement pas informés, étant donné le genre d'hommes

qui, dans la plupart des cas, remplissent ces fonctions» (1876: Vol. I, p. 318). Il serait toutefois difficile de considérer ce point de vue comme acceptable pour les Canadiens en 1980.

Au Canada, le statut le plus important conféré aux policiers découle donc du *Code criminel* fédéral, au lieu d'être exclusivement défini par les lois en vertu desquelles ils sont nommés. Cela n'est pas sans soulever certains problèmes constitutionnels. Quel ordre de gouvernement a le pouvoir de définir le statut des policiers? Et plus précisément, où s'arrête le pouvoir exclusif du Parlement fédéral de légiférer en matière de droit pénal et de procédure pénale, d'une part, et jusqu'où s'étend le pouvoir exclusif des législatures provinciales de légiférer en matière d'administration de la justice, d'autre part? Il est habituellement admis que ce dernier pouvoir comprend le pouvoir de légiférer dans le domaine de l'administration de la justice pénale: voir par exemple *Di Iorio et Fontaine* c. *Gardien de la prison commune de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152, et *Procureur général du Québec et Keable* c. *Procureur général du Canada et autres*, [1979] 1 R.C.S. 218. Il ne semble pas vraiment faire de doute non plus, bien que cela n'ait jamais été décidé de façon définitive, que le Parlement fédéral a le droit d'instituer un corps de police fédéral, telle la G.R.C., chargé de l'application des lois fédérales en matière pénale ou autre: voir par exemple *Re White, White* v. *Regem* (1954), 12 W.W.R. (N.S.) 315 (C.A. de la C.-B.); *Proprietary Articles Trade Association* v. *Attorney General of Canada*, [1931] A.C. 310 (C.P.) ainsi que l'arrêt *Keable* mentionné ci-dessus. Cela explique la situation paradoxale suivante: bien qu'il soit admis que les provinces détiennent en vertu de la constitution le pouvoir d'appliquer le droit pénal, le corps de police le plus important au Canada, et de loin, est un corps de police fédéral institué en vertu d'une loi fédérale.

Mais on peut aussi se demander, et il s'agit d'une question plus complexe, où se situe la ligne de démarcation entre les pouvoirs du Parlement fédéral et ceux des provinces pour ce qui a trait à la définition du statut des policiers et à la détermination des personnes auxquelles ce statut est reconnu. Actuellement, c'est à l'article 2 du *Code criminel* que sont posées les limites du statut d'«agent de la paix» aux fins de l'application du droit pénal. Cela paraît justifié du fait que le pouvoir législatif du Parlement fédéral en cette matière découle nécessairement de son pouvoir de légiférer dans le domaine du droit pénal et de la procédure pénale (*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, par. 91(27)), même s'il a été reconnu que les provinces ont le pouvoir exclusif d'adopter des lois en matière d'administration de la justice, et cela comprend l'application du droit pénal (*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, par. 92(14)). On justifie ce chevauchement par la théorie de la «primauté»: lorsque le Parlement fédéral dispose d'un pouvoir législatif complémentaire ("ancillary power") dans une matière qui relève exclusivement de la compétence des provinces (dans le cas qui nous occupe, le statut juridique de la police), toute loi fédérale existante «occupe le champ» et l'emporte sur les lois provinciales ayant trait à cette matière, dans la mesure où ces lois provinciales

sont en conflit avec la loi fédérale. Tant que la loi fédérale occupe le champ, les lois provinciales qui sont en conflit avec elle demeurent «inopérantes», sans être constitutionnellement invalides. Si la loi fédérale est abrogée, ou si elle est modifiée de telle façon qu'elle ne soit plus en conflit avec la loi provinciale, le champ redevient libre et la loi provinciale relative à ce domaine redevient opérante[73].

Il reste cependant à savoir jusqu'à quel point la loi fédérale déterminant le statut juridique des agents de police nommés par les provinces peut être considérée à bon droit comme une loi découlant du pouvoir législatif complémentaire dont dispose le Parlement fédéral en vertu de son pouvoir en matière de droit pénal et de procédure pénale, sans qu'il y ait empiétement inacceptable sur le pouvoir législatif des provinces en matière d'administration de la justice. La nécessité de poser certaines limites devient évidente si l'on pense qu'il serait possible d'apporter une modification au *Code criminel* en vertu de laquelle seuls les membres de la G.R.C. seraient des «agents de la paix» aux fins du *Code*. Bien sûr, pareille modification est impensable sur le plan politique et serait très probablement inconstitutionnelle également, car elle reviendrait en pratique à vider de tout contenu significatif la compétence législative des provinces dans le domaine de l'application du droit pénal. Le problème, vu sous l'angle de la définition du statut d'«agent de la paix», n'a jamais été soumis exactement dans ces termes aux tribunaux. Dans l'arrêt récent *La Reine* c. *Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984, la Cour suprême du Canada fut appelée à se prononcer sur une question essentiellement similaire, à caractère constitutionnel, portant sur le pouvoir législatif de définir le statut de «poursuivant» aux fins du *Code criminel*. La Cour y a décidé que le problème qui nous préoccupe ici ne se présentait pas en l'espèce, étant donné que l'affaire portait sur une loi relative aux drogues dont la validité constitutionnelle n'était pas fondée sur le pouvoir fédéral en matière de droit pénal, mais sur la clause «paix, ordre et bon gouvernement». Pour cette raison, on ne sait toujours pas clairement de quelle façon se répartit entre le Parlement fédéral et les législatures provinciales le pouvoir législatif de définir le statut juridique des policiers. La question a une importance considérable, car l'application du droit pénal représente une composante essentielle des pouvoirs des policiers. Bien sûr, les législatures provinciales conservent leur droit de définir le statut des policiers dans le cadre de l'application des lois provinciales ou municipales. Mais la question de la répartition des pouvoirs devient pertinente lorsque des dispositions provinciales sont rédigées de façon à conférer à des agents de police nommés par une province un statut les autorisant à faire appliquer les lois pénales (voir par exemple le paragraphe 4(2) de la *Loi sur la Sûreté du Manitoba*, R.S.M. 1970, chap. P150). Il est permis de penser que dans la mesure où ces dispositions sont en conflit avec les définitions des termes «agent de la paix», «fonctionnaire public», etc., figurant dans le *Code criminel*, elles sont inopérantes[74]. Cette question est également susceptible d'avoir une incidence considérable sur la direction des policiers et leur responsabilité devant l'autorité supérieure (voir Grant, 1980).

Les agents de la G.R.C. sont également «fonctionnaires publics» aux termes du *Code criminel* (art. 2, «fonctionnaire public»). Il semble ressortir assez clairement de la jurisprudence que d'autres agents de police pourraient aussi bénéficier de ce statut: voir par exemple *R.* c. *Cartier*, *R.* c. *Libert* (1978), 43 C.C.C. (2d) 553 (Cour supérieure du Québec) ainsi que la jurisprudence qui y est citée. Toutefois, puisque la presque totalité des agents de police sont considérés comme des agents de la paix aux fins du *Code criminel*, le fait de leur conférer en plus le statut de «fonctionnaire public» n'ajoute pas grand-chose à leurs pouvoirs car de façon générale les «fonctionnaires publics» n'ont aucun pouvoir, prérogative ou protection, etc., dont ne jouissent également les «agents de la paix».

3. Autres lois

Les agents de police tirent également leur statut des dispositions d'une kyrielle d'autres lois fédérales et provinciales. Ils peuvent notamment avoir le statut de gardes-chasse, de gardes-pêche, d'agents de protection de la faune, d'inspecteurs en matière de boissons alcooliques et de véhicules moteurs, d'agents de prévention des incendies, de gardiens de parcs, etc. La législation canadienne renferme une abondance de dispositions de ce type, dont il n'existe à notre connaissance aucune liste complète. Ce statut complémentaire des agents de police revêt une certaine importance dans la mesure où il s'accompagne habituellement de pouvoirs qui, autrement, ne leur seraient pas conférés. Ce statut semble relativement insignifiant cependant par comparaison au statut de «constable» et d'«agent de la paix» dont jouissent la plupart des policiers.

Par contre, le statut de «fonctionnaire public» conféré aux policiers par des lois stipulant une période de prescription à l'égard des poursuites civiles intentées contre des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions, a une incidence relativement importante sur la question de la responsabilité des policiers: voir par exemple *Kellie* v. *City of Calgary and Morgan and Maley (No. 2)* (1950), 1 W.W.R. (N.S.) 691 (Cour suprême de l'Alberta, division d'appel); *Koshurba* v. *Rural Municipality of North Kildonan and Popiel* (1965), 53 W.W.R. (N.S.) 380 (Cour d'appel du Manitoba); et *Magrum* v. *McDougall*, *R.* v. *Magrum*, [1944] 3 W.W.R. 486 (Cour suprême de l'Alberta, division d'appel). Nous donnons en annexe au présent document (p. 147) la liste de ces dispositions parce qu'elles limitent effectivement la responsabilité des agents de police à l'égard des actes répréhensibles. Ces dispositions ont déjà suscité certaines réserves. Elles peuvent en effet mettre la victime d'un acte répréhensible commis par un policier devant l'alternative suivante: ou bien elle s'adresse aux tribunaux civils pour tenter d'obtenir un dédommagement, ou bien elle cherche à obtenir réparation par la voie de procédures disciplinaires instituées en vertu des diverses lois sur la police. Bien que le plaignant puisse se prévaloir de ces deux recours, les corps de

police abandonnent très souvent toute procédure disciplinaire lorsque des poursuites civiles ou pénales sont intentées. Par contre, si le plaignant attend la fin de l'enquête policière, il se peut fort bien que son action au civil contre l'agent en faute soit prescrite en vertu des dispositions des lois sur la police.

E. Le common law

L'établissement de corps policiers au Canada est actuellement régi entièrement par des dispositions légales. Le statut de la police en common law ne subsiste donc seulement que dans la mesure où il n'a pas été abrogé ou modifié par des dispositions légales de ce type. Toutefois, le statut des «constables» et des «agents de la paix» en common law, modifié par de telles dispositions, demeure le fondement du statut juridique de la police dans la plupart des provinces. C'est dans le prochain chapitre que nous étudierons la jurisprudence canadienne du vingtième siècle portant sur ce statut de common law; mais il convient de parler dès à présent d'un statut conféré, au cours de ce siècle, aux policiers par les tribunaux, statut qui présente une importance énorme pour ces derniers. Il s'agit du statut de «représentant de l'autorité».

La règle du «caractère volontaire» des confessions de l'accusé faites avant le procès a été adoptée par les tribunaux canadiens dès le moment où elle fut exprimée de façon claire en Angleterre par le comité judiciaire du Conseil privé dans l'arrêt *Ibrahim* v. *The King*, [1914] A.C. 599. Dans sa formulation initiale, cette règle voulait qu'aucune confession faite par l'accusé avant son procès ne soit reçue en preuve contre lui devant le tribunal, à moins qu'il ne soit auparavant établi qu'elle a été faite de façon volontaire, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas avoir été suscitée par l'espoir d'obtenir un quelconque avantage ou par la crainte de subir un préjudice de la part d'un «représentant de l'autorité». Cette règle, qui a bien sûr une importance énorme pour la police, est à l'heure actuelle appliquée par les tribunaux canadiens à toutes les confessions faites par un accusé avant son procès, peu importe qu'il s'agisse ou non d'aveux au sens strict: *Piché* c. *La Reine*, [1971] R.C.S. 23. Les agents de police ont toujours été considérés comme des «représentants de l'autorité» par les tribunaux, lorsque, agissant dans l'exécution de leurs fonctions officielles, ils effectuent des enquêtes sur des infractions.

CHAPITRE QUATRE

Le statut juridique moderne de la police: certaines conséquences

Le statut juridique de la police a une incidence sur la responsabilité de la police et des policiers à plusieurs égards. Dans le présent chapitre, nous étudierons cette question sous trois angles différents: (1) le contrôle et la direction de la police exercés de l'extérieur; (2) la responsabilité de la police et des autorités dont elle relève pour les fautes commises par des policiers; et (3) les rapports entre les dirigeants des corps de police et les autres membres. De nos jours cependant, le débat que suscitent ces questions importantes est centré sur la notion d'«indépendance de la police», qu'un auteur faisant autorité en la matière a pu décrire dans les termes suivants: [TRADUCTION] «c'est une thèse nouvelle et étonnante, que l'on entend parfois défendre de nos jours, comme s'il s'agissait d'un concept fort ancien remontant aussi loin que la Grande Charte» (Marshall, 1965: 33). Comme nous le verrons, cette notion d'«indépendance de la police» est omniprésente dans la jurisprudence des cent dernières années portant sur le statut de la police au Canada. C'est donc à la lumière de cette notion que nous devons étudier dans le présent chapitre les trois aspects de la responsabilité de la police auxquels nous venons de faire allusion.

A. La notion d'indépendance de la police

[TRADUCTION]
Le constable en chef est responsable devant la Commission des orientations générales du corps de police ainsi que de l'importance et de la qualité des services fournis à la communauté. Toutefois, il importe de souligner que c'est au corps de police lui-même que revient la responsabilité de prendre les décisions professionnelles courantes en matière de police. Les constables ont le pouvoir d'effectuer des enquêtes criminelles, d'arrêter les suspects et de déposer des dénonciations devant le juge de paix, en vertu du common law et du *Code*

> *criminel*; et aucune immixtion dans ce domaine ne peut être tolérée de la part des membres du personnel politique et administratif ou d'organismes qui en émanent. Mais d'autre part, les orientations fondamentales ainsi que les grands objectifs relèvent des pouvoirs civils et les commissions de police ont pour devoir de veiller à ce que les activités des corps de police soient conformes aux orientations fixées et elles peuvent demander au constable en chef de leur rendre compte à ce sujet. (British Columbia Police Commission, 1980: 13)

Cette citation résume de façon à la fois juste et concise la notion d'indépendance de la police telle qu'elle est habituellement conçue de nos jours. Elle est tirée d'un manuel préparé par la Commission de police de la province à l'intention des membres des commissions de police municipales de la Colombie-Britannique. Mais il y a plus de cent ans que les tribunaux canadiens évoquent la notion d'indépendance de la police; elle a fait l'objet de débats parmi les juges, les universitaires et les hommes politiques tant au Canada que dans les autres pays de common law pendant la majeure partie du vingtième siècle. Toutefois, ce n'est qu'assez récemment que l'on a étudié de façon plus approfondie le contenu et les conséquences de cette notion, sans se limiter à l'évoquer. Les juristes anglais (Marshall, 1960, 1965, 1973 et 1978; Gillance et Khan, 1975; Plehwe, 1974; Keith-Lucas, 1960; Chester, 1960), australiens (Milte et Weber, 1977; Waller, 1980; Haag, 1980; Plehwe, 1973; Wettenhall, 1977; Whitrod, 1976), écossais (Mitchell, 1962), néo-zélandais (Cull, 1975) et, dans une moindre mesure, les juristes américains (Robinson, 1975; Goldstein, 1977) ont exprimé divers points de vue au sujet de l'indépendance de la police selon la façon dont peut s'appliquer cette notion dans leurs pays. En outre, des commissions royales, en Angleterre et en Australie, ont également étudié le sujet et ont dans l'ensemble adhéré à la notion d'indépendance de la police (Commission royale du Royaume-Uni, ... 1928, 1962 et 1981a et b; Commission royale de l'Australie-Méridionale ... 1971 et 1978). Au Canada toutefois, l'application de la notion de l'indépendance de la police n'a pas tellement fait l'objet de recherches systématiques, bien que la question n'ait pas totalement été négligée par les auteurs (citons, par exemple, McDougall 1971a et b; Tardif, 1974; Sharman, 1977; Edwards, 1970 et 1980; Ouellette, 1978; Grosman, 1975; Gregory, 1979) ni par les organismes publics (par exemple, Saskatchewan Police Commission, 1981; Ontario, Royal Commission ... 1977; Waterloo Region Review Commission (Ontario), 1978 et 1979; Ontario Police Commission, 1981; Law Enforcement Division (Alberta) ... 1981).

Dans leur interprétation de la notion d'indépendance de la police, les tribunaux canadiens ont été influencés en particulier par deux décisions britanniques et une décision australienne. Mais pour bien comprendre comment s'est élaborée cette notion dans la jurisprudence canadienne, il faut remonter à des décisions rendues vers le milieu du dix-neuvième siècle par des tribunaux américains sur des actions en dommage intentées contre des municipalités pour des fautes commises par des policiers municipaux. Au Canada anglais, il semble que la première décision publiée dans ce domaine fut celle rendue dans l'affaire *Wishart* v. *The City of Brandon* (1887), 4 Man. R. 453 (Q.B.). Le demandeur y poursuivait la municipalité défenderesse pour voies

de fait et arrestation illégale de la part d'un membre de son corps de police. L'arrestation qui avait donné lieu à la poursuite, avait soi-disant été effectuée en vertu d'un règlement municipal, mais les deux parties reconnaissaient son caractère illégal. La question en litige était donc la suivante: la ville pouvait-elle être déclarée responsable de la faute d'un de ses policiers? Elle ne pouvait l'être que si le tribunal en venait à la conclusion que le policier était le «préposé ou le mandataire» de la municipalité, suivant le sens bien précis donné à ces termes en matière de responsabilité du fait d'autrui.

Le juge Taylor statua que la municipalité, en l'espèce, n'était pas responsable des actes du policier. Au tout début des motifs de son jugement, il signale que [TRADUCTION] «on ne relève dans la jurisprudence anglaise ou ontarienne aucune décision où une action semblable à la présente cause aurait été intentée contre une municipalité» (p. 455). Mais il souligne qu'en revanche [TRADUCTION] «la question a été soulevée maintes fois devant les tribunaux américains et selon la jurisprudence majoritaire, la municipalité n'est pas responsable» (p. 456). Et le juge ajoute:

> [TRADUCTION]
> Si l'on conclut à la non-responsabilité de la municipalité, c'est parce que les constables, même s'ils sont nommés par cette dernière, n'agissent pas dans son intérêt, mais plutôt dans l'intérêt général, lorsqu'ils s'acquittent de leurs fonctions. (p. 457)

À l'appui de son propos, le juge cite un passage du jugement rendu par le juge en chef Bigelow dans l'affaire *Hafford* v. *City of New Bedford* (1860), 82 Mass. (16 Gray) 297:

> [TRADUCTION]
> Lorsque, conformément à une loi de la législature, un corps municipal nomme ou élit un officier à une charge publique à l'égard de laquelle la ville ou la municipalité n'a aucun intérêt particulier et dont elle ne retire aucun bénéfice ou avantage spécial à titre de corps constitué, mais à laquelle elle a l'obligation de pourvoir en vertu d'un devoir imposé par la loi dans l'intérêt général, cet officier ne peut être considéré comme un préposé de la ville ou de la municipalité et cette dernière ne peut par conséquent être jugée responsable de la négligence ou de la maladresse de l'officier dans l'exécution de ses fonctions. (p. 302)

Il cite également les commentaires suivants, tirés de l'affaire *Maxmilian* v. *City of New York* (1875), 62 N.Y. 160. Selon cette décision, lorsque certains devoirs sont imposés à un corps municipal [TRADUCTION] «en tant que division politique de l'État» et qu'ils sont attribués «non en vue d'un bénéfice immédiat pour la municipalité, mais à titre d'instruments permettant l'exercice du pouvoir souverain au profit de l'ensemble des citoyens»,

> [TRADUCTION]
> [ces devoirs] incombent généralement à des officiers qui, bien que nommés en fait par la municipalité à l'occasion de la nomination par celle-ci de certains de ses agents administratifs en vertu d'un pouvoir délégué et constituant un moyen commode d'exercer une fonction gouvernementale, sont néanmoins des officiers publics et donc des préposés de la collectivité. Ils exercent leurs pouvoirs et fonctions pour le bénéfice de tous les citoyens, sans être sous le contrôle de la municipalité qui n'en tire aucun profit à titre de corps constitué. Ce ne sont pas

> des préposés ou des mandataires de la municipalité, mais des officiers publics, des préposés ou des mandataires de la collectivité. La municipalité n'est donc pas responsable de leurs actes ou de leurs omissions. (p. 457)

Dans l'affaire *Wishart*, le demandeur prétendait que ce principe ne pouvait s'appliquer à la ville de Brandon du fait que le juge qui avait rendu la décision *Maxmilian* avait souligné qu'à New York, les agents de police [TRADUCTION] «ne sont pas sous le contrôle de la municipalité», tandis qu'à Brandon, [TRADUCTION] «ils sont entièrement sous le contrôle» de la municipalité. Selon le demandeur, c'était là que résidait «la différence à l'égard de la responsabilité». Mais le juge Taylor réfuta l'argument en ces termes: [TRADUCTION] «ce n'est pas parce qu'un tel corps de police n'est pas sous le contrôle de la municipalité que cette dernière échappe à la responsabilité, et inversement, ce n'est pas parce qu'il est sous son contrôle que la municipalité est responsable» (p. 458). Selon lui, la non-responsabilité de la municipalité est essentiellement fondée sur le fait que les fonctions remplies par les constables ne sont pas [TRADUCTION] «liées à l'exercice des pouvoirs de la municipalité» et ne sont pas exercées au bénéfice particulier et local de la municipalité mais qu'elles visent à la protection générale de la collectivité.

Le demandeur avait également tenté de démontrer que les décisions américaines ne pouvaient s'appliquer à la ville de Brandon parce que dans l'affaire *Wishart*, l'arrestation était soi-disant fondée sur un règlement municipal à caractère strictement local. Le juge Taylor écarta également cet argument en se fondant sur les observations du juge en chef Bigelow dans la décision *Buttrick* v. *City of Lowell* (1861), 83 Mass. (1 Allen) 172, tirée elle aussi de la jurisprudence américaine:

> [TRADUCTION]
> Le pouvoir de la municipalité d'adopter des règlements lui est délégué par l'autorité souveraine et lorsque la municipalité exerce ce pouvoir, les règlements ainsi adoptés ont la même valeur et le même effet que s'ils avaient été directement adoptés par la législature. Ce sont des textes législatifs d'application locale et restreinte visant à protéger l'ordre public et à assurer le bien-être des habitants. Par conséquent, les agents de police qui les appliquent agissent à titre d'officiers publics et non à titre de préposés ou de mandataires de la municipalité. (p. 459)

Il convient d'apporter des précisions importantes relatives au jugement rendu dans l'affaire *Wishart*. Soulignons tout d'abord que le principe sur lequel est fondée cette décision n'était pas censé s'appliquer de façon particulière aux constables ou aux agents de police, mais présentait un caractère général: la municipalité n'était pas responsable des actes de ses employés lorsque ces derniers exerçaient des fonctions prescrites par la loi et que ces fonctions n'étaient pas exercées [TRADUCTION] «au bénéfice particulier et local de la municipalité». En effet, les deux décisions sur lesquelles se fonde principalement le juge Taylor (*Hafford* v. *City of New Bedford* et *Maxmilian* v. *City of New York*) portaient sur des fautes commises, respectivement, par des membres d'un corps municipal de sapeurs-pompiers et d'un service d'ambulance, et non par des agents de police. En second lieu, et en raison de

ce premier aspect, la décision ne suggère nullement que l'absence de responsabilité de la municipalité soit liée au statut traditionnel des constables en common law. En fait, les motifs du jugement ne font même aucune allusion au statut historique des constables. En troisième lieu, enfin, le jugement ne laisse nullement entendre que la décision rendue quant à la responsabilité (du fait d'autrui) de la municipalité pour les actes de ses constables ait eu quelque rapport que ce soit avec la responsabilité constitutionnelle en matière de contrôle et de direction des constables. Au contraire, le juge Taylor a même spécifiquement nié que la question de la responsabilité constitutionnelle relative au contrôle du corps de police soit un facteur déterminant lorsqu'il s'agit de décider si la municipalité doit être déclarée responsable des actes de ses policiers. Comme nous le verrons, ces précisions prennent une importance considérable lorsqu'il s'agit d'apprécier la portée de la jurisprudence canadienne postérieure sur cette question.

Un an après la décision rendue dans l'affaire *Wishart*, un cas semblable se présenta au Québec. Citant pratiquement la même jurisprudence américaine et les mêmes auteurs que le juge Taylor dans l'affaire *Wishart*, la Cour supérieure du Québec dans *Rousseau* v. *la Corporation de Lévis* (1888), 14 Q.L.R. 376, conclut que la municipalité de Lévis n'était pas responsable de l'arrestation illégale effectuée par deux de ses agents de police. Le juge Casault cita toutefois dans son jugement neuf décisions québécoises antérieures dans lesquelles des municipalités avaient été déclarées responsables des fautes de leurs agents de police; mais, souligna-t-il, ces décisions étaient différentes de la cause qui lui était soumise. Dans chacune d'elles, en effet, les actes des constables avaient été sanctionnés ou autorisés par la municipalité et pouvaient pour ce motif être considérés comme des actes de cette dernière. Dans l'espèce, la municipalité, selon le juge Casault, n'avait pas fait siens les actes des deux agents de police; ces derniers avaient en fait contrevenu non seulement aux ordres de leur chef, mais aussi aux règlements municipaux sur la police. Le jugement *Rousseau* semble donc fondé sur deux principes: le principe adopté dans l'affaire *Wishart* et celui selon lequel la municipalité ne peut être déclarée responsable si elle n'a pas fait siens les actes de ses agents de police. Par ailleurs, certains propos du juge Casault sont particulièrement susceptibles de nous aider à découvrir les origines de la notion d'indépendance de la police.

Après avoir signalé que la loi instituant la ville de Lévis autorise le conseil à nommer, destituer et remplacer les constables et policiers, le juge Casault mentionne que d'après cette loi, «ces officiers seront sous le contrôle du maire» (article 76) et qu'ils ont de plus «tous les droits et privilèges attribués par la loi aux constables et sont soumis aux mêmes responsabilités» (article 78). Il décrit ensuite les devoirs qui leur incombent en vertu de la loi, et notamment celui-ci: «arrêter à vue toute personne qu'ils trouveront commettant une offense contre les lois ou règlements en force dans la dite ville» (article 81). Suit ensuite le passage que voici:

> Les devoirs de ces constables, ou hommes de police, sont tracés et indiqués dans la loi même. C'est elle qui les leur impose, dans l'intérêt général. La corporation n'est chargée par le statut que de leur nomination et destitution. Le service pour lequel ils sont nommés est public et la ville de Lévis n'y a aucun intérêt particulier. Ils ne sont pas, par là même, les serviteurs, ni les agents de la corporation, qui *ne peut pas leur donner des ordres et des instructions sur la manière de remplir les fonctions auxquelles ils ne sont employés, ni par elle, ni pour elle, mais par l'autorité souveraine*, qui l'a chargée de les nommer pour un service qui ne la concerne pas spécialement et qui est dans l'intérêt de l'état, qui a expressément défini leurs devoirs et est même entré dans des détails sur leurs fonctions. (p. 378 — C'est nous qui soulignons)

Sans doute le passage souligné ne constitue-t-il pas une composante essentielle des principes sur lesquels le tribunal a fondé sa décision dans l'affaire *Rousseau* et doit par conséquent être considéré comme une opinion incidente. Mais ces propos peuvent néanmoins nous aider à découvrir les sources de la notion moderne d'indépendance de la police, car l'on y exprime l'existence d'un lien direct entre un principe constitutionnel (relatif au droit de contrôler la police et de lui donner des ordres) et un principe ressortissant au droit des délits et quasi-délits (concernant la responsabilité du fait d'autrui pour des délits ou quasi-délits commis par des agents de police). Dans l'affaire *Wishart*, comme nous l'avons vu, le juge Taylor avait expressément refusé d'établir un lien entre les deux principes. Dans *Rousseau*, le tribunal n'a cité aucune jurisprudence ni aucun auteur à l'appui de ce principe de nature constitutionnelle selon lequel une municipalité employant un agent de police ne peut lui donner d'ordres ou d'instructions sur la manière de remplir les fonctions que la loi lui assigne; il convient de signaler à cet égard qu'à l'époque où ce jugement fut rendu, le *Code municipal* du Québec (S.Q. 1870, 34 Vict., chap. 68) renfermait la disposition suivante:

> **1060.** Tout constable ou officier de police peut, et doit s'il en est requis par le chef, ou par un autre membre du conseil, ou par le conseil lui-même, appréhender et arrêter à vue toutes personnes trouvées en contravention aux dispositions d'un règlement municipal punissable par amende, s'il en est ainsi ordonné par le règlement, et les conduire devant un juge de paix pour y être traitées suivant la Loi.

Malgré tout, le jugement *Rousseau* constitue certainement l'un des fondements importants du concept moderne d'indépendance de la police au Canada sur le plan constitutionnel.

En 1895, une affaire semblable fut soumise aux tribunaux ontariens: *Kelly* v. *Barton*, *Kelly* v. *Archibald* (1895), 26 O.R. 608 (Ch. D.). Le demandeur poursuivait la ville de Toronto en dommages-intérêts pour une arrestation illégale effectuée par deux de ses agents de police. Selon la preuve, le maire, qui faisait partie de la commission de police, avait déclaré avoir donné instruction aux agents en question [TRADUCTION] «d'arrêter tous les omnibus le dimanche suivant et que conformément à ces instructions, le demandeur ainsi que sa famille furent arrêtés». Le maire avait également demandé au comité exécutif du conseil municipal «d'assister les policiers en autorisant un

avocat à se charger de la défense», à la suite de quoi le comité exécutif avait ordonné à l'avocat de la ville de prendre la défense des agents de police. Le tribunal fit l'observation suivante:

> [TRADUCTION]
> La demande doit être fondée sur la ratification par la ville de l'acte des agents de police dont est allégué le caractère illégal, car ces derniers ne sont pas des officiers ou des mandataires de la municipalité, mais sont librement nommés par la commission de police dans l'intérêt d'une saine administration, au profit de la municipalité. (p. 623)

Le tribunal donne ensuite les motifs pour lesquels il rejette l'action intentée contre la ville:

> [TRADUCTION]
> Ces agents avaient l'intention d'appliquer les règlements municipaux et ils agissaient peut-être suivant les ordres du maire, qui était aussi membre de la commission de police; mais rien n'indique que le conseil municipal ait pu sanctionner les actes des agents et que par conséquent la municipalité doive en assumer les conséquences. Comme le maire avait donné des ordres et que les agents avait effectué les actes en question, le comité exécutif a pu accepter de prendre à son compte les frais de la défense (nous n'avons pas ici à décider s'il en avait le droit), mais cela ne suffit pas à prouver que la municipalité a sanctionné ces actes de façon globale. (*Ibid.*)

Nulle part le juge ne laisse-t-il le moindrement entendre que le maire, en donnant aux agents de police des instructions à l'égard de l'application du règlement en question, ait pu commettre un acte illégal ou déplacé.

Six ans plus tard, une nouvelle affaire survint à London (Ontario). Dans *Winterbottom* v. *Board of Commissioners of Police of the City of London* (1901), 1 O.L.R. 549, (Ch. D.), la demanderesse avait subi des blessures lors d'un accident mettant en cause une voiture de patrouille de la police. Elle poursuivait en dommages non pas la municipalité, mais la commission de police établie en vertu de la loi. Dans un long et intéressant jugement, le juge Robertson conclut que la défenderesse n'était pas responsable de la négligence du conducteur de la voiture de patrouille. Pour justifier cette conclusion, le juge se fonde particulièrement sur trois aspects des faits en cause en ajoutant qu'il s'agit d'un cas [TRADUCTION] «qui, d'après mes recherches, ne s'est jamais présenté en Angleterre ni au Canada» (p. 556). Il fait tout d'abord l'observation suivante:

> [TRADUCTION]
> les policiers ou constables doivent leur poste à la commission, celle-ci pouvant les révoquer quand bon lui semble, mais à mon avis, cela ne fait pas d'eux des préposés de la commission de la police, de sorte que les règles de la responsabilité des maîtres et commettants ne peuvent s'appliquer. Les policiers ont l'obligation d'agir en qualité d'agents de la paix et doivent, comme tous les autres constables, remplir ces fonctions pour lesquelles ils sont précisément nommés. (p. 554-555)

À l'appui de cette opinion, il mentionne la jurisprudence et la doctrine américaines citées dans le jugement *Wishart*, de même que ce dernier. Voici la conclusion du juge Robertson sur ce point:

[TRADUCTION]
«Les devoirs des policiers, comme ceux de tous les autres constables, ont un caractère public»; si la législature demande à la commission de procéder à leur nomination, c'est parce que c'est une manière commode de remplir une fonction gouvernementale. (p. 558)

Le juge Robertson fait une deuxième constatation:

[TRADUCTION]
Indépendamment de tout cela, ce n'est pas la commission qui les paie: la municipalité fournit les fonds à cet effet et la commission n'a aucun contrôle là-dessus. (*Ibid.*)

Dans ces circonstances, souligne le juge,

[TRADUCTION]
les commissaires de police, nommés en vertu de la loi et ayant l'obligation d'exercer les fonctions ressortissant à leur charge au même titre que les juges, ne disposent d'aucun fonds pour payer des dommages ou des frais. (p. 560)

Troisièmement, la commission n'avait pas en vertu de la loi l'obligation d'instituer un service de voitures de patrouille, elle l'avait fait de façon volontaire sans avoir reçu d'ordres à ce sujet; elle était de ce fait responsable, selon la demanderesse, de la négligence des personnes qui conduisaient les voitures. À l'appui de cet argument, elle avait cité le jugement *Hesketh* v. *City of Toronto* (1898), 25 O.A.R. 449. Dans cette affaire, le tribunal avait conclu à la responsabilité de la municipalité pour la négligence dont avaient fait preuve des pompiers dans l'exercice de leurs fonctions; ces fonctions leur avaient été attribuées en vertu d'un règlement municipal par lequel la ville avait de façon volontaire institué un service d'incendie (sans qu'aucune loi ne l'y oblige). Selon le juge Robertson, cette décision n'était pas applicable en l'espèce car [TRADUCTION] «l'institution d'un service d'incendie est purement facultative tandis que l'établissement d'un corps de police constitue une obligation» (p. 561). Il en conclut que «si, dans le dessein de permettre aux policiers de mieux exercer leurs fonctions, la commission a organisé un service de voitures de patrouille, cela ne change absolument rien en l'espèce» (p. 560). Le juge Robertson ne fait aucune allusion, dans son jugement, à la question de savoir si la commission de police avait le droit de surveiller ou de diriger les membres du corps de police.

Un an plus tard, la Cour suprême du Canada eut l'occasion de se prononcer sur une question du même ordre. Dans l'arrêt *McCleave* c. *La Cité de Moncton* (1902), 32 R.C.S. 106, elle conclut que la municipalité défenderesse n'est pas responsable d'une perquisition et d'une saisie illégales effectuées par l'un de ses policiers. Dans un très bref jugement rendu oralement par le juge en chef, le tribunal cite textuellement et presque en entier le court jugement du juge en chef Bigelow dans l'arrêt *Buttrick* v. *City of Lowell* de la Cour suprême du Massachusetts et fonde sa décision sur cet arrêt (tout comme l'avait fait le juge Taylor dans l'affaire *Wishart*). Toutefois, le juge en chef cite également, en exprimant son approbation, le passage suivant tiré de l'ouvrage *Municipal Corporations* (4e éd.) de Dillon:

[TRADUCTION]

Lorsque l'on tente de faire déclarer une municipalité responsable des actes de préposés ou de mandataires, il est essentiel de déterminer si ces derniers sont véritablement les préposés de la municipalité .... Si ... la municipalité doit, en vertu d'une loi, les nommer ou les élire à une charge publique ne présentant pas un caractère spécifiquement local, et ceci parce que la législature a estimé que c'était là une façon commode de répartir les pouvoirs gouvernementaux, et *si la municipalité n'a pas le pouvoir de les destituer ni de leur indiquer de quelle manière remplir leurs fonctions*, ils ne doivent pas être considérés comme des préposés ou des mandataires de la municipalité, qui serait alors implicitement responsable de leurs actes ou de leur négligence, mais plutôt comme des officiers de l'État ou des officiers publics auxquels les pouvoirs et fonctions sont attribués par l'État: la doctrine de la responsabilité des «maîtres et commettants» ne peut s'appliquer dans ce cas. (p. 109 — C'est nous qui soulignons)

Le juge en chef apporta la conclusion suivante à ses motifs de jugement dans l'arrêt *McCleave*:

[TRADUCTION]

Sur la question de fait suivante, je suis absolument d'accord avec le tribunal inférieur: Belyea avait été nommé par la municipalité pour l'application de la loi, et la faute qui lui était reprochée en l'espèce, il ne l'avait pas commise dans l'exercice d'une fonction répondant à l'intérêt de la municipalité en tant que corps constitué et qui lui aurait été exclusivement confiée par les autorités municipales. (p. 109-110)

Il ajoute que l'arrêt est fondé sur le common law anglais et qu'il n'est pas forcément applicable dans la province de Québec, où [TRADUCTION] «ce sujet est entièrement régi par le Code civil». Manifestement, la Cour suprême du Canada n'était pas disposée à souscrire à l'opinion émise par le juge Casault dans l'affaire *Rousseau*; selon ce dernier, en effet, les cas de cette nature devaient être jugés selon le common law et non selon le droit civil du Québec. Les avocats, dans l'affaire *McCleave*, avaient pourtant cité cette jurisprudence, dans laquelle le juge Casault avait fondé sa décision à la fois sur le common law anglais et sur le droit civil français.

La question de l'autorité de la municipalité sur le corps de police ne semble pas avoir constitué un élément déterminant dans l'arrêt *McCleave*. Il ne faut cependant pas oublier que le tribunal a cité le passage où Dillon dit que la municipalité n'est pas responsable des actes des personnes qu'elle a nommées [TRADUCTION] «si [elle] n'a pas le pouvoir de les destituer ni de leur indiquer de quelle manière remplir leurs fonctions»; il est donc permis de croire que le tribunal a tenu compte de cette question pour trancher le litige, même si ce n'était pas indispensable, comme le démontre le jugement *Wishart*. Il convient à cet égard de citer les dispositions du *City of Moncton Incorporation Act*, (S.N.B. 1890, 53 Vict., chap. 60), relatives à la police, qui étaient en vigueur à ce moment. En vertu de l'article 36 de cette loi, le conseil municipal avait le pouvoir de nommer annuellement les officiers municipaux (y compris les policiers et les constables) et avait également le pouvoir de

[TRADUCTION]

révoquer ou destituer n'importe lequel de ces officiers et d'en nommer d'autres à leur place, ainsi que d'imposer des peines à ces officiers lorsqu'ils ne remplissent pas leurs devoirs ou commettent des fautes ... et de déterminer leurs fonctions ainsi que la durée de celles-ci.

On pourrait peut-être prétendre que dans le cas des policiers de Moncton, la municipalité n'avait pas [TRADUCTION] «le pouvoir ... de leur indiquer de quelle manière remplir leurs fonctions», mais l'on ne peut sûrement pas dire qu'elle n'avait pas [TRADUCTION] «le pouvoir de les destituer». Il est donc impossible de déterminer avec certitude quelle importance a eue pour la Cour suprême dans l'arrêt *McCleave* la question de l'autorité de la municipalité sur le corps de police.

Par ailleurs, la décision de la Cour suprême du Canada sur la question de la responsabilité des municipalités à l'égard de fautes commises par des policiers ne semble pas avoir réglé le problème. En effet, les tribunaux du Québec en particulier[75], mais aussi ceux de l'Alberta[76], du Manitoba[77], de l'Ontario[78] et de la Saskatchewan[79], de même que la Cour suprême elle-même[80], ont eu maintes fois par la suite à étudier les principes exprimés dans cette jurisprudence primitive et à les appliquer. Au Québec, les tribunaux ont étendu la portée de ces principes en disant que ni le procureur général de la province, ni la Couronne du chef de la province n'étaient responsables des délits ou quasi-délits commis par les agents de police municipaux dans l'exercice de leur devoir public d'appliquer la loi (voir *Allain et autres* c. *Procureur général de la province de Québec*, [1971] C.S. 407), ou des délits ou quasi-délits commis par des membres de la Sûreté provinciale agissant en cette qualité (*Fortin* c. *La Reine*, [1965] C.S. 168)[81]. Appliquant le même principe, la Cour fédérale a décidé dans *Schulze et autres* c. *La Reine*, [1974] C.F. 233, 17 C.C.C. (2d) 241, que des agents de police municipaux ne pouvaient être considérés comme des mandataires de la Couronne du chef du Canada de telle façon que cette dernière fût responsable de leur négligence dans l'exercice de leurs fonctions qui consistent à appliquer le droit pénal, à prévenir le crime et à appréhender les délinquants.

Il ressort nettement de cette jurisprudence qu'aucun des trois ordres de gouvernement, ni les commissions de police municipales, ne sont responsables en common law des délits ou quasi-délits commis par des agents de police dans l'exercice de leurs fonctions à titre d'«agents de la paix», sauf si l'autorité poursuivie a approuvé ou sanctionné la conduite en cause, soit par autorisation préalable, soit par sanction ultérieure (voir en particulier *Fortin* c. *La Reine*, [1965] C.S. 168, à la page 176). L'autorisation et la sanction peuvent être expresses, ou encore elles peuvent être inférées des actes de l'autorité en cause (voir en particulier *La Cité de Montréal* c. *Plante* (1922), 34 B.R. 137, à la page 145; cet arrêt fut par la suite approuvé par la Cour suprême dans *Hébert* c. *La Cité de Thetford-Mines*, [1932] R.C.S. 424, à la page 430). Le motif de cette absence de responsabilité est le suivant: lorsqu'un constable agit dans l'exercice de ses fonctions touchant l'application de la loi et le maintien de l'ordre public, il a le statut d'«agent de la paix» et à ce moment, il n'agit pas en qualité de préposé ou de mandataire de la municipalité, de la commission ou de l'administration qui l'a nommé, mais plutôt à titre d'officier public au service de la collectivité.

Toute cette jurisprudence a cependant été remise en question par un arrêt récent de la Cour suprême du Canada. Dans *Chartier* c. *le Procureur général de la province de Québec*, [1979] 2 R.C.S. 474, celle-ci a en effet exprimé l'avis que le procureur général de la province était responsable des délits et quasi-délits commis par des membres de la Sûreté du Québec dans l'exercice de leurs fonctions. Le tribunal n'a toutefois pas donné les raisons de cette dérogation apparente à la jurisprudence précédente, sans doute parce que c'était pour des motifs différents que la province niait sa responsabilité (voir les pages 500 et 501 du jugement).

Par ailleurs, aucune de ces décisions ne permet de déterminer quelles sont les conséquences du statut constitutionnel des policiers à l'égard de leur sujétion aux ordres de toutes sortes qu'ils peuvent recevoir relativement à l'exercice de leurs fonctions. La plupart des jugements que nous venons de citer ne nous apprennent pas grand-chose à ce sujet; deux d'entre eux présentent cependant un intérêt spécial à cet égard. Dans le premier, *Bowles* v. *City of Winnipeg*, [1919] 1 W.W.R. 198 (Cour du Banc du Roi du Manitoba), la question de l'indépendance des policiers dans l'exercice de leurs fonctions fut soulevée de façon incidente. Le mari, également père des demandeurs, avait été tué lors d'un accident mettant en cause une ambulance de la commission de police municipale conduite par un agent de police de la ville. Étaient poursuivis la ville, la commission et chacun de ses membres. Le tribunal en vint à la conclusion que le conducteur de l'ambulance (un nommé Fogg) n'était pas un préposé de la ville parce qu'il [TRADUCTION] «n'était pas employé par la ville, qu'il n'avait pas l'obligation d'obéir aux ordres de cette dernière qui n'avait non plus aucunement le pouvoir de le destituer» (p. 205). En ce qui a trait à la responsabilité de la commission toutefois, le juge en chef Mathers souligna que [TRADUCTION] «c'est la commission de police qui nomme, dirige et surveille les membres du corps de police» (p. 208). Malgré tout, le juge exprima l'avis que Fogg, en conduisant l'ambulance, agissait dans l'exercice de ses fonctions d'agent de police et n'agissait donc pas de façon particulière pour le compte de la commission; pour ce motif, celle-ci ne pouvait être déclarée responsable (p. 213-214). Il fit observer en revanche que Fogg prétendait avoir conduit l'ambulance conformément aux instructions générales [TRADUCTION] «données de sa propre initiative par le chef de police» à l'égard de l'utilisation des véhicules de patrouille et d'ambulance. Le juge en chef Mathers statua qu'au moment de l'accident, Fogg [TRADUCTION] «agissait suivant les ordres du chef de police» et «se trouvait sous la surveillance immédiate d'un sergent de police assis à ses côtés et il avait l'obligation de se conformer aux ordres de ce dernier» (p. 215). En vertu des dispositions de la charte de la ville de Winnipeg de l'époque, souligna-t-il, les policiers devaient [TRADUCTION] «obéir à tout ordre légitime du chef de police et se soumettre à son autorité» (S.M. 1902, chap. 77, art. 866). Il fit également l'observation suivante: [TRADUCTION] «rien n'indique que la commission ait jamais pris connaissance [des ordres du chef de police] ou qu'elle en connût l'existence» (p. 215). Pour ce motif, il était impossible de prétendre que la commission avait sanctionné les ordres du chef, se rendant ainsi responsable de la faute de Fogg.

Le tribunal a clairement reconnu qu'un constable pouvait être soumis à des ordres dans l'exécution de ses fonctions de policier, en statuant que Fogg, au moment où il conduisait l'ambulance de la police, [TRADUCTION] «remplissait son devoir public de policier» (p. 214), qu'il «agissait suivant les ordres du chef de police» et qu'il «avait l'obligation de se conformer aux ordres» du sergent de police assis à ses côtés. En l'espèce, le chef de police avait donné des ordres suivant lesquels, en cas d'urgence, il était loisible au conducteur d'un véhicule de la police de dépasser la vitesse permise; selon le tribunal, le chef avait ainsi outrepassé ses pouvoirs. Mais s'il n'avait pas donné instruction de contrevenir à la loi, il semble qu'alors il n'aurait pas fait de doute pour le tribunal que le chef agissait dans les limites de ses pouvoirs et qu'il pouvait légitimement donner aux constables des ordres concernant la façon dont ils devaient s'acquitter de leurs fonctions de policiers. La conclusion suivante semble donc pouvoir être tirée de ce jugement: lorsque des constables ont en vertu de la loi, l'obligation [TRADUCTION] d'«obéir à tout ordre légitime [d'une personne ou d'un organisme en particulier] et [de] se soumettre à son autorité», ces ordres seront jugés illégitimes seulement s'ils enjoignent expressément de contrevenir à la loi, et ils peuvent légalement viser la manière dont les constables doivent s'acquitter de leurs fonctions de policiers. Dans l'arrêt *Buttrick* v. *City of Lowell*, qui a été cité avec approbation dans presque tous les premiers jugements portant sur la responsabilité du fait d'autrui à l'égard d'actes répréhensibles commis par des policiers, le juge en chef Bigelow avait déclaré que ces fonctions comprenaient notamment [TRADUCTION] «la découverte et l'arrestation des délinquants, la protection de l'ordre public, l'application des lois et les autres devoirs et pouvoirs de même nature dont sont investis les agents de police» (83 Mass. (1 Allen) 172, p. 173-174).

Le jugement *Bowles* tout comme l'arrêt *Wishart*, semble indiquer qu'il n'y a pas de lien entre la situation constitutionnelle des policiers (à l'égard de leur sujétion aux ordres, instructions et directives de tiers) et les principes permettant de déterminer si celui qui détient ou ne détient pas le pouvoir de donner de tels ordres, etc., peut être déclaré responsable des préjudices entraînés par les délits ou quasi-délits de policiers en vertu des règles en matière de responsabilité du fait d'autrui. Cependant, les remarques faites à ce sujet par le tribunal dans l'affaire *Bowles*, ainsi que dans toute la jurisprudence citée, ne constituent que des opinions incidentes, car le tribunal ne fut pas appelé à déterminer la situation constitutionnelle des policiers, mais seulement à se prononcer sur la responsabilité du fait d'autrui à l'égard de fautes commises par des policiers.

Dans l'arrêt *La Compagnie Tricot Somerset Inc.* c. *La Corporation du Village de Plessisville*, [1957] B.R. 797, une société poursuivait la municipalité pour des dommages résultant, selon ses prétentions, de ce que le corps de police municipal n'avait pas pris les mesures nécessaires pour empêcher des actes illégaux lors d'un conflit de travail entre la société et ses ouvriers. Des ouvriers en grève ayant empêché les cadres d'entrer dans l'usine, la société avait demandé à la municipalité et aux «constables que celle-ci avait dépêchés

sur les lieux» (p. 798) de faire cesser, selon les termes employés par le tribunal, «cette obstruction à l'exercice de son droit d'accès» (*Ibid.*). La municipalité, «qui vraisemblablement ne croyait pas que ce fût son rôle d'intervenir dans ce conflit ouvrier, se refusait à donner l'ordre désiré par la demanderesse et attendu par les constables» (*Ibid.*). Appliquant la jurisprudence antérieure commentée ci-dessus, le tribunal exprima l'avis qu'en assurant l'ordre public lors d'un pareil conflit, les policiers exerçaient des fonctions publiques non pour le compte de la municipalité qui les avaient nommés, mais bien au profit de la collectivité; la municipalité ne pouvait donc être déclarée responsable en l'espèce des actes des policiers (ni de leur inaction). Par conséquent, le tribunal conclut que la municipalité ne pouvait pas non plus être déclarée responsable de ne pas leur avoir donné d'ordres.

> Quant à la corporation municipale, elle ne peut pas être tenue responsable de ne leur avoir pas donné l'ordre d'intervenir contre les ouvriers, pas plus que la Couronne ne pourrait l'être si, des officiers de la Sûreté provinciale étant venus sur les lieux dans les mêmes circonstances, leur chef immédiat, ou le procureur général, n'avait pas voulu leur donner l'ordre désiré par la demanderesse. (p. 800)

Il ne conviendrait certes pas de conclure de ce passage que tout ordre de cette nature, donné dans de telles circonstances par la municipalité ou le procureur général, serait illégal. Il est en effet permis de croire que si le tribunal eût été de cet avis, il l'aurait dit clairement; mais cette idée n'est exprimée nulle part dans le jugement et l'on ne trouve pas la moindre indication en ce sens.

Parmi les décisions portant sur la responsabilité du fait d'autrui pour des actes de policiers, ce n'est cependant pas la jurisprudence canadienne qui a eu la plus forte incidence sur l'élaboration de la notion de l'indépendance de la police, mais les jurisprudences anglaise et australienne. En 1930, le juge McCardie, de la division du Banc du Roi en Angleterre, exprima dans l'affaire *Fisher* v. *Oldham Corporation*, [1930] 2 K.B. 364, l'avis qu'une municipalité ne peut être déclarée responsable du fait d'autrui pour la détention illégale d'une personne par ses constables. Le juge McCardie attacha beaucoup d'importance aux vastes pouvoirs détenus par le ministre de l'Intérieur en Angleterre pour ce qui a trait à la direction des corps de police dans ce pays, à titre de «titulaire de l'autorité suprême en matière de police»; il se fonda également sur certaines décisions anglaises antérieures (affaire *Mackalley's* (1611), 77 E.R. 824 (B.R.); *Coomber* v. *Justices of the County of Berks* (1883), 9 App. Cas. 61 (Chambres des Lords); *Stanbury* v. *Exeter Corporation*, [1905] 2 K.B. 838), sur la décision canadienne *McCleave* v. *La Cité de Moncton* (1902), 32 R.C.S. 106 ainsi que sur l'arrêt américain *Buttrick* v. *City of Lowell* (voir ci-dessus à la page 114). Se fondant sur cette jurisprudence, il exprima l'opinion que les constables agissant dans l'exercice des [TRADUCTION] «fonctions attachées à leur charge» ne peuvent être considérés comme les préposés ou les mandataires de la municipalité qui les a nommés en matière de responsabilité du fait d'autrui. Toutefois, il cita également le passage suivant tiré du jugement australien *Enever* v. *The King* (1906), 3 C.L.R. 969 (*High Court* australien), jugement qui, selon le juge McCardie, est [TRADUCTION] «fort important et fort instructif»:

[TRADUCTION]
Par ailleurs, c'est en vertu de sa charge que le constable exerce ses pouvoirs en qualité d'agent de la paix, que ces pouvoirs lui soient conférés par le common law ou par une loi particulière, et aucune autre personne que lui-même ne peut être responsable de la façon dont il les exerce. ... Par conséquent, lorsqu'un constable agit à titre d'agent de la paix, il n'exerce pas un pouvoir délégué, mais bien un pouvoir qui lui appartient en propre et les règles générales du mandat ne peuvent s'appliquer. (p. 372)

Après avoir cité cette jurisprudence, le juge McCardie poursuit en ces termes:

[TRADUCTION]
Il convient ici de donner un exemple. Supposons qu'un agent de police ait arrêté un homme relativement à un crime. Supposons de plus que le comité de garde du bourg ait immédiatement adopté une résolution ordonnant la libération du criminel. Quelle pourrait être la valeur d'une telle résolution? D'une part, l'agent de police aurait alors clairement le devoir de ne pas tenir compte de la résolution et, de l'autre, le constable en chef aurait le devoir d'étudier la possibilité de déposer immédiatement une dénonciation contre les membres du comité de garde pour complot en vue d'entraver le cours de la justice pénale. (p. 372-373)

En conclusion de sa décision dans l'affaire *Fisher* v. *Oldham Corporation*, le juge McCardie fit l'observation suivante:

[TRADUCTION]
Si, dans les cas comme celui qui nous est soumis, les autorités locales devaient être considérées comme responsables des actes de policiers à l'égard des criminels et des délinquants, cela aurait pour elles des conséquences importantes; elles seraient alors fondées à exiger un droit de regard sur l'arrestation et la poursuite de tous les délinquants. Mais leur conférer un droit de regard de cette nature, ce serait à mon sens effectuer un changement constitutionnel important et très dangereux. (p. 377-378)

Cette conclusion a suscité les critiques des auteurs pour deux raisons. On prétend en premier lieu que le droit de regard dont parlait le juge McCardie ne constitue pas une condition préalable pour conclure à la responsabilité du fait d'autrui (voir par exemple Atiyah, 1967: 75-78); *a contrario*, si l'on conclut à la responsabilité du fait d'autrui, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'il existe un tel droit de regard. En deuxième lieu, certains ont souligné qu'il est amplement établi que les comités de garde exerçaient fréquemment un tel droit de regard en Angleterre au cours du dix-neuvième siècle et au début du vingtième siècle (voir par exemple Nott-Bower, 1926, en particulier le chapitre X; Parris, 1961: 251; Critchley, 1978: 131-133; et *Andrews* v. *Nott Bower*, [1895] 1 Q.B. 888 (C.A.)). Dans ce cas, il n'est certainement pas très juste de dire que le fait de donner un tel droit de regard revient à [TRADUCTION] «effectuer un changement constitutionnel important et très dangereux» (Marshall, 1965: chap. 3).

On considère habituellement que le jugement *Fisher* v. *Oldham Corporation* est à l'origine de la notion de l'indépendance de la police en Angleterre, et cela même si les commentaires du juge McCardie au sujet de la surveillance exercée sur la police ne constituaient manifestement qu'une opinion incidente. Les tribunaux canadiens ne sont pas obligés bien entendu de suivre cette jurisprudence; ils ont au moins une fois expressément refusé de souscrire au lien que le juge McCardie avait cherché à établir entre la question de

la responsabilité des municipalités pour des actes répréhensibles commis par des policiers d'une part et la question de la surveillance exercée sur la police de l'autre. Il est toutefois incontestable que l'affaire *Fisher* v. *Oldham Corporation* a eu une influence énorme au Canada sur la façon de concevoir le statut constitutionnel de la police. Cette décision a été citée à plusieurs reprises avec approbation par les tribunaux canadiens[82], mais cette approbation ne visait pas le passage pour lequel elle est devenue célèbre; il ne semble pas non plus que la Cour suprême du Canada l'ait déjà citée.

Un arrêt du Comité judiciaire du Conseil privé, *Attorney General for New South Wales* v. *Perpetual Trustee Co. (LD.)*, [1955] A.C. 457 (C.P.), a eu encore plus d'influence sur les tribunaux canadiens. Il s'agissait, pour ainsi dire, de la situation inverse: l'administration des Nouvelles-Galles du Sud ayant perdu les services de l'un de ses agents de police, blessé lors d'une collision entre un véhicule automobile et le tramway dans lequel il se trouvait, réclamait des dommages-intérêts. Pour obtenir gain de cause, l'administration devait bien sûr convaincre le tribunal que l'agent de police était son préposé. Cette prétention fut rejetée par le Comité judiciaire, qui rejeta l'action. Dans les motifs du jugement du vicomte Simonds, on trouve les propos suivants, souvent cités par la suite:

> [TRADUCTION]
> ... les rapports existant entre maître et employé, d'une part, et entre le titulaire d'une charge publique et l'État qu'il est censé servir, d'autre part, comportent une différence essentielle. Le constable appartient à la dernière catégorie. Ne lui étant pas délégué, son pouvoir lui appartient en propre et en vertu de sa charge, il a toute liberté quant à la manière de l'exercer: c'est un représentant du pouvoir exécutif exerçant des droits qui lui sont conférés par la loi, sans aucun caractère contractuel. Dans le langage courant, l'on n'emploie pas les termes maître et employé pour décrire ses rapports avec l'Administration: cela confirme le caractère fondamentalement différent de ces rapports. (p. 489-490)

Ce passage a été cité à maintes reprises avec approbation par les tribunaux canadiens et notamment par la Cour suprême[83]. L'arrêt ne traite nullement de la question de savoir si les autorités dont relèvent les corps de police ont le droit de donner des ordres aux membres de ces derniers; pourtant, le passage que nous venons de reproduire a souvent été cité par la suite à l'appui de l'opinion voulant que ce droit soit restreint. Mais comme l'a souligné Marshall (1965: 44-45), l'arrêt ne permet pas véritablement d'en arriver à cette conclusion:

> [TRADUCTION]
> Le Conseil privé n'a pas manifesté son désaccord à l'égard de l'opinion exprimée par le *High Court* d'Australie, suivant laquelle aux fins de cette poursuite, il n'était pas possible d'établir de distinction de principe entre les fonctions d'un constable et celles d'un soldat pour ce qui a trait à leurs rapports avec les autorités.

En vertu du principe énoncé dans *Attorney General for New South Wales* v. *Perpetual Trustee Co. (LD.)*, ajoutait Marshall, il a également été décidé que les fonctionnaires ne peuvent être considérés comme des préposés aux fins

d'une action intentée à la suite de la perte des services d'une personne (*Inland Revenue Commissioners* v. *Hambrook*, [1956] 2 Q.B. 641). Marshall ajoute, en conclusion:

> [TRADUCTION]
> Il est permis de conclure que l'arrêt New South Wales, bien que fréquemment mentionné dans les ouvrages portant sur les policiers, ne concerne pas davantage leur situation constitutionnelle que celle des soldats ou des fonctionnaires. Dans ces deux derniers cas, il ne viendrait à personne l'idée de conclure à une quelconque autonomie générale d'action en raison de l'absence de rapports maître-préposé du type de ceux qui étaient en litige dans l'arrêt New South Wales. En fait, l'adversaire de la Couronne, qui eut gain de cause, avait plaidé entre autres que des personnes pouvaient ne pas être des «préposés» suivant le sens de ce mot en l'espèce, et être malgré tout soumises à la discipline et aux ordres les plus stricts. (1965: 45)

Toutefois, cet argument n'a pas empêché lord Denning (Maître des rôles), trois ans plus tard, de réunir les opinions incidentes exprimées dans *Fisher* v. *Oldham Corporation* et *Attorney General for New South Wales* v. *Perpetual Trustee Co. (LD.)* et d'en faire un «précédent» pour prononcer ce qui constitue assurément la déclaration judiciaire la plus limpide faite jusqu'à présent au sujet de la notion de l'indépendance de la police sur le plan constitutionnel.

Dans l'affaire *R.* v. *Metropolitan Police Commissioner, Ex parte Blackburn*, [1968] 1 All E.R. 763 (C.A.), un député britannique s'était adressé aux tribunaux pour forcer par la voie d'un *mandamus* le commissaire du "Metropolitan Police Force" à faire respecter les lois sur le jeu. Suivant une ligne de conduite prescrite par le commissaire, les officiers supérieurs du corps de police avaient reçu à titre confidentiel l'ordre de ne pas intenter de poursuites contre les cercles qui contrevenaient aux lois sur le jeu, sauf s'il y avait des plaintes relatives à leur malhonnêteté ou s'ils étaient devenus des repaires de criminels. Blackburn tentait d'obtenir un *mandamus* pour faire renverser la décision de la police. Lors de l'audience, le commissaire s'était engagé à annuler les instructions confidentielles. En dépit de cet engagement, et bien qu'elle eût de sérieuses réserves sur la recevabilité d'un recours en *mandamus* en l'espèce et sur l'intérêt qu'avait Blackburn pour intenter une telle action, la Cour d'appel de l'Angleterre donna des motifs de jugement détaillés où l'on retrouve les propos suivants de lord Denning, qui sont devenus célèbres:

> [TRADUCTION]
> C'est en 1829, au moment où Sir Robert Peel institua son corps de police bien encadré, que fut créée la fonction de commissaire de police dans la métropole. Le commissaire était un juge de paix expressément désigné pour diriger le corps de police dans la métropole. Son statut constitutionnel n'a jamais été défini ni dans une loi, ni par les tribunaux. La question a été étudiée par la Commission royale sur la police dans son rapport de 1962 (Cmnd. 1728). Mais je n'ai pas la moindre hésitation à affirmer que comme tous les constables de ce pays, le commissaire doit être indépendant du pouvoir exécutif, et qu'il l'est en fait. Il n'est pas soumis aux ordres du Secrétaire d'État, sauf dans la mesure où, en vertu du *Police Act* de 1964, ce dernier peut lui demander de lui faire rapport, ou de prendre sa retraite pour le bien du service. D'après moi, le commissaire de police, à l'instar

de tous les constables en chef, a le devoir d'appliquer les lois du pays. Il doit poster ses hommes de telle manière qu'ils soient en mesure de découvrir les crimes et de veiller à ce que les honnêtes citoyens puissent vaquer à leurs occupations en paix. C'est à lui qu'incombe la décision de poursuivre ou non les personnes faisant l'objet de soupçons; lorsque cela est nécessaire, il doit intenter des poursuites ou veiller à ce que ce soit fait. Mais dans l'exercice de ces fonctions, il n'est le préposé de personne; il est au service de la loi. Aucun ministre ne peut lui dire de surveiller tel ou tel endroit ou d'intenter des poursuites contre telle ou telle personne. Aucune autorité policière ne peut non plus lui donner des instructions à ce sujet. C'est lui qui est responsable de l'application de la loi, et il n'est responsable que devant la loi. C'est la conclusion qui se dégage du jugement *Fisher* v. *Oldham Corpn.* et de l'arrêt rendu par le Conseil privé dans l'affaire *A.-G. for New South Wales* v. *Perpetual Trustee Co. (Ltd.)*.

Bien que les chefs de police soient responsables devant la loi, ils disposent dans nombre de domaines d'un pouvoir discrétionnaire qui ne peut être limité par la loi. Par exemple, c'est le commissaire de police ou le constable en chef, selon le cas, qui décide dans chaque situation s'il convient de poursuivre les recherches, d'effectuer une arrestation ou d'intenter des poursuites. C'est à lui de décider comment organiser son corps de police et quels effectifs il doit affecter à un crime ou à un lieu. À cet égard, aucun tribunal ne peut ou ne doit lui donner d'ordres. Il peut également énoncer certaines lignes de conduite et les faire appliquer comme ce fut souvent le cas, par exemple, lorsque l'on décida de ne pas intenter de poursuites pour des tentatives de suicide; mais en revanche, il existe à mon avis des cas où les tribunaux peuvent intervenir relativement à une ligne de conduite suivie par la police si cela s'avère nécessaire. Supposons qu'un chef de police donne à ses subalternes la directive de ne pas poursuivre les voleurs lorsque les objets volés ont une valeur de moins de 100 livres. Je crois bien qu'un tribunal pourrait annuler cette directive, car le chef n'accomplirait alors pas son devoir d'appliquer la loi. (p. 769)

Tout ce passage ne constituait qu'une opinion incidente, mais cela n'a pas amoindri le moins du monde son impact; comme nous le verrons, ces propos ont été accueillis de diverses façons par les tribunaux canadiens. Quoi qu'il en soit, l'un des deux autres juges qui siégeaient dans cette affaire (le lord juge Salmon) y a souscrit en disant ce qui suit: [TRADUCTION] «Du point de vue constitutionnel, il est clairement interdit au secrétaire de l'Intérieur de donner des ordres à la police touchant l'application de la loi» (p. 771).

Les propos imprécis et manifestement équivoques de lord Denning dans l'arrêt *Blackburn* ne permettent pas vraiment de savoir dans quelle mesure il croyait que les chefs de police, sur le plan constitutionnel, étaient indépendants du pouvoir politique au regard de leurs responsabilités en matière d'application de la loi. Bien sûr, certaines de ses observations donnent à penser que le chef de police a une compétence exclusive sur toutes les questions touchant l'application de la loi, mais il faut souligner que les exemples donnés par lord Denning pour montrer que dans certains domaines le chef de police n'est pas soumis aux ordres d'un ministre ou d'une autorité policière, ont tous trait à des décisions prises dans des cas particuliers. Il est donc possible qu'il n'ait pas eu l'intention de prétendre que des directives générales sur l'application de la loi (par exemple, au sujet de l'admissibilité de certaines méthodes ou techniques particulières, telles que l'écoute électronique ou le recours à des agents provocateurs) seraient elles aussi déplacées si elles

émanaient d'un ministre ou d'une autorité policière (Marshall, 1978). En revanche, les propos de lord Denning, s'ils ne permettent pas de déterminer clairement l'importance de l'autonomie des chefs de police par rapport aux autorités dont ils relèvent, indiquent de façon assez certaine qu'au bout du compte, les constables et les autres membres des corps de police sont soumis à la direction et aux ordres de leur chef pour ce qui concerne l'application de la loi. Il est néanmoins difficile de déterminer avec certitude sur quelle jurisprudence s'est appuyé lord Denning pour exprimer son opinion relativement à ces deux aspects du statut juridique de la police en matière d'application de la loi.

En citant l'arrêt *New South Wales* pour appuyer ses affirmations dans l'arrêt *Blackburn*, lord Denning pensait sans doute à ces mots du vicomte Simonds: [TRADUCTION] «Ne lui étant pas délégué, [le] pouvoir [du constable] lui appartient en propre et en vertu de sa charge, il a toute liberté quant à la manière de l'exercer». Ces mots présentent un intérêt tout particulier à la lumière de l'évolution de l'office de constable, qui a été décrite au premier chapitre du présent document. Il y a très longtemps que les auteurs traitant de l'office de constable qualifient ses pouvoirs de pouvoirs «originels». Toutefois, le fait de prétendre que les constables ne disposent *que* de pouvoirs originels et ne sont par le fait même soumis à la surveillance et aux ordres de personne dans l'exercice de leurs fonctions d'agents de la paix, contredit toute l'évolution de cet office. Bacon, on se le rappellera, avait dit que les constables disposaient de pouvoirs «originels» *et* de pouvoirs «subordonnés» (1608: 751-753), tandis que Lambard faisait la distinction entre, d'une part, la «charge traditionnelle» des constables et leur «office plus moderne récemment créé», et d'autre part, entre leurs fonctions relatives à la paix publique qui relevaient «de leur propre autorité» et celles qui relevaient de «l'autorité d'autres personnes» (1583: 10-11). À la lecture de ces premiers auteurs, il est impossible de conclure que dans l'exercice de leurs fonctions d'agents de la paix, les constables n'étaient soumis à la surveillance ou aux ordres de personne; et si en vertu du common law ils avaient le droit de faire certaines choses «de leur propre chef», les auteurs de cette époque ne voyaient manifestement rien là qui pût être contradictoire avec leur subordination aux juges de paix. Par ailleurs, ces juges de paix n'étaient pas non plus, il convient de le rappeler, des officiers de justice dans le sens strict du terme: ils constituaient plutôt le symbole de l'administration locale, et le demeurèrent pendant une bonne partie du dix-neuvième siècle. Le fondement de la notion d'indépendance de la police exposée par lord Denning et les autres, s'il existe, ne se trouve pas dans l'évolution de l'office de constable en common law anglais. En revanche, si c'est dans l'office primitif de constable que se trouve ce fondement, il faudra alors expliquer pourquoi le constable en chef n'est pas assujetti aux instructions d'autres personnes, tandis que les autres constables, ses subalternes, sont soumis aux ordres du chef et de leurs supérieurs au sein du corps de police. Nous reviendrons plus loin sur ce point. Pour l'instant, nous terminerons l'étude de la jurisprudence canadienne sur ce sujet.

Les années 1940, comme nous l'avons vu au troisième chapitre, ont marqué le début d'une époque de grande réforme des corps de police canadiens et des lois en vertu desquelles ils ont été institués. À la suite de cette réforme, les tribunaux ont rapidement découvert que le principe élaboré dans la jurisprudence sur la responsabilité du fait d'autrui pouvait s'appliquer à de nouveaux aspects du statut de la police. La tendance à la syndicalisation et à la négociation collective, s'accentuant grandement pendant cette période (McDougall, 1971b), a suscité la première de ces nouvelles applications d'un vieux principe. Les tribunaux furent appelés à se prononcer sur la question de savoir si les policiers devaient être considérés comme des «employés» dans le cadre des lois sur les relations de travail. Depuis l'arrêt *Bruton* v. *Regina City Policemen's Association, Local 155*, [1945] 3 D.L.R. 437 (Cour d'appel de la Saskatchewan), une jurisprudence s'est donc élaborée à ce sujet: les policiers étant considérés comme des «officiers publics exerçant des fonctions publiques», on en a habituellement déduit qu'ils n'avaient pas le droit de se syndiquer et de négocier collectivement à titre d'«employés». Pour trancher ces affaires, qui ont surgi dans plusieurs provinces, les tribunaux se sont appuyés sur l'ensemble de la jurisprudence élaborée au fil des ans dans le domaine de la responsabilité (du fait d'autrui) des municipalités et des commissions de police — sauf évidemment lorsqu'il y avait eu autorisation préalable ou ratification postérieure[84].

Lorsque des lois furent adoptées pour régler ce problème et créer des structures de négociation collective (voir Arthurs, 1971), d'autres difficultés surgirent: il fallait déterminer l'étendue du champ de ces négociations et dire dans quelle mesure elles pouvaient porter sur la façon dont les policiers doivent exercer leurs fonctions publiques. Ici encore, les principes découlant de la jurisprudence sur la responsabilité du fait d'autrui ont été invoqués pour conclure que l'exercice par les policiers de leurs fonctions publiques ne pouvait faire l'objet de négociations collectives au chapitre des «conditions de travail». Les chefs de police et les autorités dont ils relèvent, soutenait-on, ont le devoir de faire en sorte que leur corps de police ait l'efficacité voulue pour bien remplir ses fonctions publiques touchant l'application de la loi, le maintien de l'ordre public et la prévention du crime; il s'agissait là d'un devoir public. Il n'était par conséquent pas acceptable que les conventions collectives puissent les empêcher d'assumer adéquatement ces responsabilités (voir Downie et Jackson, 1980)[85]. Ces décisions, si elles ont permis de mieux définir les rapports entre les simples policiers et les autorités policières, n'ont en revanche pas contribué beaucoup, généralement parlant, à déterminer si la police est indépendante sur le plan constitutionnel ou si elle ne l'est pas. On peut malgré tout découvrir dans certains de ces jugements sur les relations de travail des précisions utiles à ce sujet.

Dans l'affaire *R.* v. *Labour Relations Board (N. S.)*, [1951] 4 D.L.R. 227 (Cour suprême de la Nouvelle-Écosse), par exemple, le tribunal avait à décider si les membres du "Dartmouth Police Force" étaient des «employés» aux fins de l'application du *Trade Union Act* de la Nouvelle-Écosse. Pour en

venir à la conclusion que tel n'était pas le cas, le tribunal a tenu compte de leur statut d'agents de la paix, disant que ce statut était inconciliable avec les rapports existant normalement entre employeur et employé. Les motifs du juge Doull contiennent toutefois les observations suivantes:

> [TRADUCTION]
> Les policiers sont désignés par la municipalité aux termes du *Town's Incorporation Act*, 1941 (N.S.), chap. 3, mais cela n'empêche pas qu'à certains égards ce sont des employés. Ils sont rémunérés par la municipalité, ils ont l'obligation de remplir pour elle certaines tâches qui n'entrent pas dans le cadre des fonctions des agents de la paix au service du Roi. Par exemple, s'ils ont le devoir de patrouiller et celui de se présenter au poste de police et d'y faire rapport, cela provient du fait que c'est la municipalité qui les désigne et les rémunère. Il me semblerait difficile d'affirmer que, dans un certain sens, ce ne sont pas des employés.
>
> Cependant, il s'agit là d'un type d'employés différent de celui des contremaîtres ou des concierges. Ils détiennent leurs pouvoirs en raison de leur nomination, et non pas en vertu d'une quelconque délégation de pouvoirs par la municipalité. Ils peuvent par exemple effectuer des arrestations. Ils ne le font pas à titre d'employés ou de mandataires de la municipalité, car cette dernière ne dispose pas de pouvoirs d'arrestation; ce pouvoir ne pouvant donc leur être délégué, il leur est conféré par la Couronne et constitue une composante de la charge de constable. (p. 229-230)

Par ailleurs, dans l'affaire *Re Metropolitan Toronto Board of Commissioners of Police and Metropolitan Toronto Police Association* (1974), 5 O.R. (2d) 285 (Cour de division), il s'agissait de décider si l'affectation d'un ou de deux policiers à une voiture de patrouille entrait dans le cadre des «conditions de travail» arbitrables aux termes de la convention collective en vigueur entre les membres du corps de police et la commission de police. La commission prétendait que dans l'affirmative, elle aurait plus de difficulté à assumer sa responsabilité légale d'assurer les services de police dans la municipalité et d'y maintenir la paix publique et que cela pourrait en outre avoir pour effet d'empêcher le chef de police d'utiliser ses effectifs de la façon la plus efficace. Le juge Henry conclut que cette question était bel et bien visée par le terme «conditions de travail»; il fit les observations suivantes dans ses motifs de jugement:

> [TRADUCTION]
> Aucune disposition de la loi ne dispense les membres du corps de police d'obéir aux ordres légitimes de la commission ou de leurs supérieurs hiérarchiques. Rien non plus ne les libère du devoir que leur assigne l'article 55 (du *Police Act* de l'Ontario) et qui est d'ailleurs un devoir sacré. À cet égard, il leur est attribué en leur qualité d'agents de la paix, le statut indépendant et les devoirs formels décrits par lord Denning, Maître des rôles, dans l'arrêt *R.* v. *Metropolitan Police Comm'r., Ex p. Blackburn*, [1968] 1 All. E.R. 763.
>
> Un ordre du chef de police ou d'un autre supérieur hiérarchique ne devient pas illégal du seul fait qu'une convention collective a été conclue ou qu'une sentence arbitrale a été rendue, en vertu de laquelle sont définies et prescrites certaines conditions de travail. L'ordre est illégal s'il enjoint le constable d'effectuer un acte illégal, par exemple pénétrer dans un lieu sans mandat de perquisition, commettre des voies de fait sur un citoyen, etc. L'ordre est en outre illégal

si, manifestement, la personne qui l'a donné n'avait pas le pouvoir de le faire en vertu des règlements propres au corps de police, ou s'il est contraire à un règlement en particulier émanant de l'autorité compétente. En revanche, un ordre n'est pas illégal pour l'unique raison qu'il contrevient à une disposition de la convention collective. Lorsqu'un ordre de cette nature lui est donné, le constable doit s'y conformer; s'il considère que les circonstances le justifient, il a la possibilité de se prévaloir des procédures de grief ou des autres voies de recours prévues par la convention collective. (p. 297-298)

La Cour d'appel de l'Ontario approuva ces remarques en rejetant un appel porté devant elle par la commission. Dans ses motifs, le juge Brooke cite textuellement le passage du jugement rendu par lord Denning dans l'affaire *Blackburn*, que nous avons déjà reproduit. Mais à la fin de ses motifs, le juge ajoute les remarques suivantes à propos du rôle de la commission dans une situation d'urgence:

[TRADUCTION]
L'urgence peut présenter un caractère plus ou moins prononcé, elle peut être criante ou subtile, elle peut concerner une seule personne ou un grand nombre; elle constitue sans doute l'essence des activités quotidiennes des policiers et détermine normalement la façon de disposer les effectifs, d'assurer la patrouille et de répartir l'équipement. Mais on peut facilement concevoir des situations où un changement de circonstances dont on ne saurait dire qu'il entraîne un état d'urgence, puisse malgré tout amener une commission avisée à faire intervenir dans l'intérêt public de nouvelles méthodes policières impliquant l'utilisation des services d'agents de police; dans ce cas, la commission devrait donner des ordres en ce sens en vue d'assurer la paix publique et la sécurité de la communauté. ((1975), 8 O.R. (2d) 65, à la p. 75)

Le juge d'appel Brooke n'a pas expliqué comment ce point de vue pouvait être concilié avec l'opinion émise par lord Denning. À la lecture conjointe de ces deux passages, il semblerait possible de conclure que les commissions peuvent légitimement donner des directives générales sur les méthodes policières et la stratégie de disposition des effectifs, et ceci même dans des cas particuliers, mais qu'elles ne sont pas autorisées à donner des instructions sur l'endroit où il convient de poster tel ou tel policier, sur les personnes devant être surveillées, accusées, poursuivies, etc. Il n'en reste pas moins que ces deux déclarations sont difficilement conciliables; en outre, les propos du juge d'appel Brooke, même si on les interprète de la façon la plus conservatrice possible, ne sont guère conciliables avec la position du "British Columbia Police Commission", selon laquelle [TRADUCTION] «c'est au corps de police lui-même que revient la responsabilité de prendre les décisions professionnelles courantes en matière de police» (B.C. Police Commission, 1980: 13).

Le juge d'appel Brooke cita également de longs passages d'un autre arrêt qui avait constitué en quelque sorte une cause célèbre à l'époque et qui est sans doute à l'heure actuelle la décision canadienne la plus souvent citée par les partisans d'une grande indépendance de la police. Cet arrêt, intitulé *Re a Reference under the Constitutional Questions Act*, [1957] O.R. 28 (Cour d'appel), représente une étape importante pour les chefs de police de l'Ontario. La ville de Grimsby avait tenté de congédier son chef de police sans

lui donner l'occasion de se faire entendre. On avait demandé au chef de démissionner parce qu'il y avait désaccord entre lui et la ville au sujet des négociations portant sur la convention collective du corps de police. Le chef avait refusé de démissionner et par la suite le conseil avait porté contre lui diverses accusations de mauvaise conduite. Une audition eut lieu: le chef fut déclaré coupable par le conseil sur trois des douze accusations qui avaient été portées, il fut réprimandé et réintégré dans ses fonctions. Mais le conseil le congédia trois mois plus tard sans lui donner le moindre motif[86]. À l'époque, un chef de police, aux termes des règlements pris en vertu du *Police Act* de l'Ontario, ne pouvait être congédié que conformément aux procédures prévues par ces règlements; il était notamment nécessaire de tenir une audition en bonne et due forme. Le conseil prétendit toutefois que les dispositions du *Municipal Act* (parmi lesquelles se trouvait un article énonçant que tous les officiers nommés par un conseil municipal exerçaient leurs fonctions jusqu'à révocation) ainsi que celles de l'*Interpretation Act* (en vertu desquelles les mots autorisant la nomination d'un fonctionnaire public comportent le pouvoir de le destituer) avaient prépondérance sur la réglementation établie en vertu du *Police Act*. La Cour d'appel dut donc se prononcer sur la question suivante, qui lui fut soumise par un renvoi:

> [TRADUCTION]
> Un conseil municipal a-t-il le droit de congédier un constable en chef ou un autre agent de police qu'il a lui-même nommé sans tenir l'audition prévue par le *Police Act* et les règlements pris en vertu de cette loi? (p. 29)

Dans un jugement unanime rendu par le juge d'appel Laidlaw, le tribunal en vint à la conclusion que le conseil n'avait pas ce pouvoir. Au début des motifs du jugement, il fit les remarques suivantes:

> [TRADUCTION]
> Pour étudier la question soumise à la Cour, il est essentiel, en premier lieu, de bien comprendre le statut des membres des corps de police et leurs rapports avec le conseil municipal, la commission de police ou l'organisme à qui ils doivent leur poste. (p. 29)

Le tribunal étudia les dispositions du *Police Act* de l'Ontario ayant trait aux responsabilités des conseils et des commissions à l'endroit des corps de police régis par eux. Pour ce qui nous concerne ici, ces dispositions étaient identiques aux dispositions actuelles, décrites au troisième chapitre du présent document. Quant au rôle des commissions, voici les conclusions du tribunal:

> [TRADUCTION]
> Il est tout à fait exact que les commissions ont expressément le pouvoir d'établir des règlements «en vue de régir l'administration du corps de police, de prévenir la négligence ou les abus et de lui permettre de s'acquitter efficacement de ses fonctions» (art. 14). En outre, le *Police Act* énonce expressément que «les membres du corps de police sont soumis à l'autorité de la commission et doivent obéir à ses instructions légitimes» (art. 15). Mais la commission ne peut prendre de règlements que dans un domaine restreint. Elle n'a pas le pouvoir d'édicter des règlements qui soient incompatibles avec les règlements pris par le lieutenant-gouverneur en conseil, en vertu de l'article 60 de la loi (art. 14).

> Répétons que si les membres d'un corps de police doivent obéir aux instructions légitimes de la commission, ni cette dernière, ni la municipalité où n'existe pas de commission ne peut donner à un membre du corps de police des ordres sur la manière d'accomplir ses fonctions. Ces fonctions sont décrites à l'article 45 de la loi...
>
> Il s'agit de fonctions à caractère public; l'agent de police ne les exerce pas pour le compte de la municipalité ou de la commission qui l'a nommé. La manière dont un membre d'un corps de police exerce les fonctions que lui attribue la loi est une question d'intérêt public. Par conséquent, le procureur général peut, en vertu de ses pouvoirs en matière d'administration de la justice, et sur la demande d'un conseil ou d'une municipalité ou de son propre chef, ordonner qu'une enquête soit faite et qu'un rapport lui soit remis «sur la conduite d'un constable en chef, d'un constable, d'un agent de police, d'un constable spécial ou d'un agent nommé en vertu d'un règlement municipal ... dans une municipalité quelconque» (art. 46). (p. 30-31)

En vertu du *Police Act*, fait observer le juge d'appel Laidlaw, tous les policiers provinciaux ont le pouvoir d'agir en qualité de constables dans tout le territoire de la province; il ajoute que [TRADUCTION] «il n'existe pas en droit de relation du type maître-préposé entre une municipalité ou un conseil et les membres d'un corps de police [municipal] nommés en vertu du ... *Police Act*» (p. 31). La «véritable situation» de ces officiers, dit-il, est celle qui a été décrite par le vicomte Simonds dans l'arrêt *Attorney General for New South Wales* v. *Perpetual Trustee Co. (LD.)*. Il cite ensuite le passage tiré de cet arrêt que nous avons reproduit ci-dessus (voir page 125). Le juge d'appel Laidlaw conclut que c'est en raison de ce statut particulier des agents de police que des règlements [TRADUCTION] «s'appliquant de façon universelle à tous les membres des corps de police de la province» peuvent être valides et l'emportent sur les dispositions à caractère général du *Municipal Act* et de l'*Interpretation Act*.

Les observations de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *Reference under the Constitutional Questions Act* revêtent bien sûr une importance considérable lorsqu'il s'agit de déterminer les implications du statut juridique de la police dans cette province[87]. Mais l'applicabilité de cet arrêt dans les autres provinces est sujette à caution. Le juge d'appel Laidlaw, on s'en souviendra, en était venu à la conclusion que les commissions de police, en Ontario, ne pouvaient légalement donner aux membres de leur corps de police des directives [TRADUCTION] «sur la manière d'accomplir [leurs] fonctions», ces fonctions étant clairement décrites dans le *Police Act* de la province (voir l'actuel article 57). Mais comme nous l'avons fait remarquer dans le troisième chapitre, ce principe n'est pas aisément applicable dans d'autres provinces canadiennes (par exemple la Colombie-Britannique, le Québec, Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et la Saskatchewan) où, en vertu des lois sur la police, les autorités dont relèvent les corps de police municipaux et d'autres personnes ont le pouvoir de «définir les fonctions» des membres de ces corps. Cela illustre combien il est difficile de faire des généralisations non seulement au sujet du statut juridique de la police au Canada, mais aussi de ses implications.

Une décision ontarienne plus récente, *Re Copeland and Adamson* (1972), 7 C.C.C. (2d) 393 (H.C. de l'Ontario), montre également que les tribunaux de cette province n'ont manifestement pas adopté de position claire sur la question de savoir dans quelle mesure une commission de police peut légalement diriger les activités de son corps de police. Dans cette affaire, on avait tenté sans succès d'obtenir des ordonnances de *mandamus* et de prohibition contre la commission de police et le chef du corps de police de Toronto, au sujet d'une directive de la commission selon laquelle les membres du corps de police ne pouvaient employer du matériel servant à l'écoute électronique [TRADUCTION] «qu'avec l'autorisation dans chaque cas du chef de police et seulement si, d'après ce dernier, l'on était fondé à croire qu'une infraction criminelle avait été commise ou était sur le point de l'être» (p. 395). Le requérant (un avocat de pratique privée n'ayant pas fait l'objet de surveillance électronique) avait plaidé que pareil emploi de matériel destiné à la surveillance constituerait une infraction au *Telephone Act* de l'Ontario et que la directive de la commission ne pouvait donc pas être considérée comme un «ordre légitime» en vertu de l'article 17 du *Police Act*. Le juge Grant de la Haute Cour de l'Ontario rejeta la requête. Il statua que, non seulement la divulgation par un membre du corps de police de renseignements obtenus grâce à une telle surveillance électronique n'était pas prohibée par le *Telephone Act*, mais elle constituait en fait une obligation en vertu du "Code of Offences" contenu dans les règlements pris en vertu du *Police Act*. Il conclut qu'une telle surveillance, effectuée conformément à la directive de la commission, ne pouvait être considérée comme illégale à l'époque (la *Loi sur la protection de la vie privée*, S.C. 1973-1974, chap. 50, n'avait pas encore été promulguée). Cette constatation l'amena à la conclusion suivante:

> [TRADUCTION]
> Lorsque la Commission de police a adopté une ligne de conduite en vertu de laquelle, selon toute apparence, chaque cas doit faire l'objet d'une étude attentive avant que le chef de police n'autorise la surveillance électronique, ce n'est pas le rôle du présent tribunal d'intervenir dans cette décision .... Cela reviendrait à nier à la Commission de police la possibilité de déterminer les méthodes qui, selon elle, sont nécessaires au maintien de la paix publique et à la suppression du crime ainsi qu'à lui donner des directives sur la manière dont elle doit exercer les fonctions qui lui sont attribuées par le *Police Act*. (p. 406-407)

Le juge Grant cita de longs extraits de la décision de lord Denning dans l'arrêt *Blackburn*, sur lesquels il se fonda pour conclure que le requérant n'avait pas l'intérêt légal pour attaquer la directive de la commission. Seul le procureur général pouvait intenter une telle poursuite, et encore, [TRADUCTION] «uniquement dans des circonstances très exceptionnelles» (p. 405).

Bien que fondée sur l'arrêt *Blackburn*, la décision *Re Copeland and Adamson* permet, semble-t-il, de croire qu'en Ontario, les commissions de police peuvent légalement dicter aux membres des corps de police les méthodes qu'ils doivent employer en vue de l'exercice de leurs fonctions ayant trait à l'application de la loi. Peut-être cela n'équivaut-il pas à définir leurs fonctions, chose qu'une commission de police n'a pas le droit de faire,

d'après la décision du juge d'appel Laidlaw dans *Reference under the Constitutional Questions Act*, mais cela veut dire qu'une commission peut déterminer de quelle manière les policiers doivent exercer leurs fonctions. Il semble possible de conclure de cet arrêt que, dans cette mesure tout au moins, les commissions de police ont le pouvoir de surveiller la manière dont les membres des corps de police exercent leurs fonctions en qualité d'agents de la paix; on comprend mieux alors ce que signifie l'affirmation suivante: [TRADUCTION] «c'est au corps de police lui-même que revient la responsabilité de prendre les décisions professionnelles courantes en matière de police ... [tandis que] les orientations fondamentales ainsi que les grands objectifs relèvent des pouvoirs civils» ("Police Commission" de la Colombie-Britannique, 1980: 13). En outre, il paraît absolument clair d'après cette décision qu'en Ontario, les membres des corps de police sont, aux yeux des tribunaux, soumis aux ordres de leur chef de police pour ce qui a trait à l'accomplissement de leurs fonctions courantes en qualité d'agents de la paix.

La notion d'indépendance de la police exposée par lord Denning (Maître des rôles) dans l'arrêt *Blackburn* a donc été approuvée de façon mitigée par les tribunaux ontariens, bien qu'elle n'ait pas souvent été mentionnée. En revanche, elle a été récemment rejetée sans équivoque au Québec. Dans l'affaire *Bisaillon* c. *Keable et le Procureur général du Québec*, [1980] C.A. 316 (Cour d'appel du Québec), un membre du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal avait demandé l'autorisation d'exercer un recours en évocation afin d'empêcher une commission d'enquête de divulguer les noms d'informateurs de la police et des personnes dont ils relèvent au sein du corps de police et d'empêcher la Commission de poursuivre son enquête sur les méthodes utilisées par le corps de police pour recruter, etc., ces informateurs. Le requérant avait exposé de nombreux motifs pour lesquels, selon lui, la requête devait être accordée. De ce nombre, un seul est pertinent pour ce qui nous concerne. La Cour d'appel du Québec, à qui le requérant en appelait d'un jugement par lequel la Cour supérieure avait rejeté sa requête pour autorisation d'exercer un recours en évocation, a décrit ce motif de la façon suivante:

> L'appelant soumet que l'agent de la paix, dont le chef ou directeur sur un territoire est indépendant du pouvoir politique, doit faire son devoir selon la loi et sa conscience de l'intérêt public tel qu'il le voit, sujet au seul pouvoir de contrôle et de surveillance des Tribunaux supérieurs.
>
> Selon l'appelant, le principe de la confidentialité des sources d'informations est un principe de droit constitutionnel ou un principe d'ordre public reconnu et respecté par tous les organismes publics et les Tribunaux judiciaires et administratifs dans tout le pays, en vertu du droit public anglais. (p. 318)

L'appelant prétendait donc essentiellement que la question des sources d'information entrait dans le cadre des activités policières et concernait les fonctions publiques des policiers; ni l'Administration, ni une commission d'enquête instituée par cette dernière ne pouvaient légalement faire enquête ou tenter d'intervenir à ce sujet. Selon l'appelant, la police, en ces matières, n'était responsable que devant la loi et les tribunaux. Pour appuyer ses dires,

l'appelant invoquait les passages des décisions *New South Wales* et *Blackburn* (voir pages 125 et 126) que nous avons déjà cités. Cet argument, le juge Turgeon l'écarte en soulignant tout d'abord que «l'économie générale du système d'administration de la justice dans le cadre duquel agissent les policiers anglais est foncièrement différente de celle de notre système» (p. 319). Il rappelle en particulier qu'il n'y a en Angleterre ni ministère jouissant de pouvoirs comparables à ceux du ministre de la Justice du Québec, ni service de procureurs de la poursuite semblable à celui existant au Québec, ni police nationale ou corps de police semblable à la Sûreté du Québec. «Dans ce système», fait-il observer,

> les policiers anglais jouissent à l'égard de la Couronne d'une autonomie beaucoup plus grande que nos policiers. La plupart des poursuites sont conduites par la police, la décision de poursuivre est prise par les corps de police locaux agissant sous le contrôle du "*chief constable*" et les différents corps de police peuvent pratiquer des politiques diverses à cet égard, à la discrétion du "*chief constable*". (p. 320)

En conclusion de sa brève étude du système anglais, le juge Turgeon fait les remarques suivantes:

> Plusieurs soutiennent que cette indépendance du *chief constable* serait le résultat d'un accident historique, tout au moins dans les "*counties*", conséquemment à l'abandon par les juges de paix de l'exercice de leur pouvoir de contrôle sur les constables. (p. 320)

Il poursuit son raisonnement en disant que «notre système d'administration de la justice est tout à fait différent et le rôle et le statut de la police à l'intérieur de ce système est clair et bien défini par des textes législatifs» (*Ibid.*). Il fait observer qu'au Québec, le ministre de la Justice, à l'instar de ses collègues des autres provinces, «a la surveillance de toutes les matières qui concernent l'administration de la justice» (*Ibid.*) y compris l'administration ou l'exécution des lois relatives à la police, et «qu'il est également chargé de régler et de diriger la demande ou la défense dans toutes les contestations formées pour ou contre la Couronne» (*Ibid.*). Après avoir parlé des dispositions de la loi sur les substituts du procureur général, il fait les observations suivantes:

> L'on voit donc que chez nous, le Procureur général est responsable des poursuites qui doivent être prises relativement à l'application des lois criminelles. Ce n'est pas le policier qui prend cette décision. Ce dernier doit soumettre le résultat de ses enquêtes au substitut du Procureur général qui évalue la preuve et décide ou non d'autoriser les plaintes contre les contrevenants ou de faire compléter les preuves soumises par les policiers. (p. 321)

Le juge Turgeon souligne qu'au Québec, le Procureur général «possède des pouvoirs de direction sur la Sûreté du Québec et de surveillance sur l'application de toutes les lois de police, particulièrement à l'égard du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal» (p. 321). Il tire ensuite la conclusion suivante:

> L'on voit donc que la position d'indépendance de l'agent de la paix, à l'égard du pouvoir exécutif que fait valoir l'appelant en s'appuyant sur la jurisprudence anglaise, n'est pas confirmée par nos lois. (p. 321)

On trouve ensuite les commentaires suivants:

> De plus, la jurisprudence en matière de responsabilité civile ne donne pas raison à l'appelant. La Cour suprême a décidé que l'agent de la paix de la Sûreté du Québec agissant dans l'exécution de ses fonctions, était le préposé de la Couronne et engageait la responsabilité de celle-ci sous l'article 1054 C.C.: *Chartier* c. *P.G. du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 474.
>
> À la lecture de ces lois du Québec, je suis d'opinion que le directeur du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal n'est pas un "*chief constable*" anglais. (p. 321-322)

Pour ces motifs, le juge Turgeon en est venu à la conclusion qu'en l'absence d'objection de la part du procureur général, la commission provinciale pouvait recueillir des témoignages relativement à l'identité des informateurs. Ses commentaires au sujet du statut de la police au Québec ont été de façon générale approuvés par les juges L'Heureux-Dubé (p. 327) et Monet (p. 335-336) qui siégeaient avec lui. Au moment où nous écrivons ces lignes, ce jugement est en appel à la Cour suprême du Canada.

Le point de vue du juge Turgeon appelle cependant de sérieuses réserves. Il est tout d'abord évident qu'il sous-estime l'autorité du procureur général et du "Director of Public Prosecutions" sur la police en Angleterre; ces derniers ont respectivement le pouvoir de suspendre ou d'intenter des poursuites (Royaume-Uni, Royal Commission ... 1981a: chap. 5). En toute justice, il faut cependant reconnaître que le pouvoir du procureur général de suspendre des poursuites est restreint, en Angleterre, aux cas de poursuites par acte d'accusation (ce qui n'est pas le cas au Canada — voir les articles 508 et 732.1 du *Code criminel*); en outre, il est extrêmement rare en pratique que le "Director of Public Prosecutions" intervienne dans les cas où la poursuite ne peut être intentée par acte d'accusation (voir Royaume-Uni, Royal Commission ... 1981a: Annexes 24-26). En second lieu, le juge, dans son étude de la question, n'a pas tenu compte du fait que l'arrêt *Blackburn*, où a été affirmé avec le plus de force le principe de l'indépendance de la police en Angleterre, portait sur le "Commissioner of the Metropolitan London Police". Or, la relation existant entre ce dernier et le secrétaire de l'Intérieur ([TRADUCTION] «sous le commandement occasionnel de l'un des Secrétaires d'État principaux de Sa Majesté» — *London Metropolitan Police Act*, 1829 (Royaume-Uni), 10 Geo. IV, chap. 44, art. 1) n'est pas historiquement bien différente sur le plan juridique de celle qui existe entre la Sûreté du Québec et le procureur général de la province («sous l'autorité du procureur général» — *Loi de police*, L.R.Q. 1977, chap. P-13, art. 39). La Cour d'appel de l'Angleterre n'était manifestement pas d'avis que l'existence d'une telle relation pût compromettre l'application du principe de l'indépendance de la police exposé dans l'arrêt *Blackburn*. En troisième lieu, la portée de l'arrêt *Bisaillon* se trouve considérablement diminuée du fait que le tribunal a, semble-t-il, décidé de ne pas tenir compte de la jurisprudence canadienne sur le statut de la police, si mince soit-elle. Bien sûr, un grand nombre de ces décisions ont été rendues dans d'autres provinces (notamment en Ontario) et ne portent pas directement sur la question en litige dans l'affaire *Bisaillon* mais contiennent

plutôt des opinions incidentes à ce sujet. Mais l'on ne peut quand même pas prétendre sérieusement que la situation soit tellement différente au Québec sur le plan juridique que la jurisprudence provenant de ces autres provinces ne puisse s'y appliquer, au moins par analogie. Après tout, le statut juridique de la police au Québec est régi par le même droit public que dans les autres provinces (*Morantz* c. *Cité de Montréal*, [1949] C.S. 101, p. 104). En prenant le parti de ne pas tenir compte de la jurisprudence des autres provinces sur le statut juridique de la police, le tribunal, dans l'affaire *Bisaillon*, semble en revanche s'être conformé à une longue tradition judiciaire au Québec, comme le démontre clairement l'étude des décisions des tribunaux de cette province sur la question.

Il est ironique que le corps de police à l'égard duquel les tribunaux ont aussi nettement écarté la notion de l'indépendance de la police, soit précisément le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal. En effet, c'est la loi régissant ce corps de police qui, parmi toutes les autres lois du genre, donne les plus fortes raisons de penser que ce corps de police doive, dans l'esprit du législateur, disposer d'un grand degré d'autonomie face au contrôle exercé par des organismes extérieurs. Il est vrai toutefois que l'on ne trouve dans l'arrêt *Bisaillon* aucun commentaire à propos des relations entre le service de police et le Conseil de la Communauté urbaine de même que le Conseil de sécurité publique; il est donc permis de penser que si ces relations à caractère local avaient été en litige en l'espèce, le jugement aurait été tout autre. Mais l'on ne peut qu'émettre des hypothèses à cet égard. Par contre, cet arrêt soulève une autre question: existe-t-il de bonnes raisons pour donner aux autorités provinciales un plus grand contrôle direct sur la police que n'en exercent les autorités municipales?

Dans l'affaire *Bisaillon*, l'appelant, on s'en souviendra, avait plaidé que la question de la responsabilité de la police en matière d'application de la loi relevait des tribunaux et non du pouvoir exécutif. Il convient sans doute de souligner que le même argument a été soulevé par le Premier ministre du Canada au chapitre de l'obligation de la G.R.C. de rendre compte. Dans un communiqué de presse daté du 12 décembre 1977, on lui attribuait les propos suivants:

> [TRADUCTION]
> Sur le plan du droit pénal, ce n'est pas l'Administration qui peut offrir une protection contre les abus, mais bien les tribunaux. Les policiers peuvent faire des enquêtes criminelles; ils peuvent enquêter sur diverses infractions aux lois pénales de notre pays sans l'autorisation du ministre et même sans qu'il en ait connaissance.
>
> Comment pouvons-nous nous prémunir contre les abus de la police dans ce domaine? Nous pouvons nous adresser aux tribunaux. Celui qui veut pénétrer chez quelqu'un doit obtenir un mandat, et c'est au tribunal de décider si la demande est fondée. Si la police pénètre dans la demeure d'un citoyen sans mandat, le citoyen porte une accusation et les policiers sont trouvés coupables.

> C'est donc là que réside le contrôle sur le plan pénal et en réalité, l'ignorance à laquelle vous faites allusion de façon ironique constitue une question de droit. Les policiers ne tiennent pas les autorités politiques dont ils relèvent au courant de leurs enquêtes criminelles routinières[88].

Ce point de vue a été condamné par Edwards pour le motif suivant: [TRADUCTION] «les contrôles théoriques dont, selon le Premier ministre, disposeraient les tribunaux et les citoyens, deviennent beaucoup moins efficaces dans les situations réelles» (1980: 96). De toute façon, même en laissant de côté la question des «situations réelles», le peu de jurisprudence existante sur le sujet montre que c'est dans une mesure très restreinte que les tribunaux sont disposés à intervenir pour contrôler la conduite de policiers. Ainsi que l'a souligné lord Denning (Maître des rôles) dans l'arrêt *Blackburn*, [TRADUCTION] «aucun tribunal ne peut ou ne doit donner d'ordres [à un chef de police]» à l'égard de décisions professionnelles en matière de police; ce n'est que dans des cas exceptionnels que les tribunaux interviennent dans la détermination des lignes de conduite de la police ([1968] 1 All E.R. 763, p. 769). Par la suite, M. Blackburn avait tenté sans succès d'amener les tribunaux à intervenir à l'égard de lignes de conduite prescrites par le "Commissioner of the Metropolitan London Police"; cela montre bien combien les tribunaux sont réticents à intervenir dans ce domaine (voir *R.* v. *Metropolitan Police Commissioner, Ex parte Blackburn (No. 3)*, [1973] 1 All E.R. 324 (C.A.), et *R.* v. *Metropolitan Police Commissioner, Ex parte Blackburn, The Times*, Law Report, 1er décembre 1979). De même, la réticence des tribunaux ontariens à intervenir dans des matières semblables ressort des citations que nous avons déjà faites de la décision rendue par le juge Grant dans *Re Copeland and Adamson* (voir ci-dessus pages 134-135). Dans une autre affaire, *286880 Ontario Ltd.* v. *Parke* (1974), 6 O.R. (2d) 311 (Haute Cour), la société requérante demandait une ordonnance d'injonction interlocutoire contre la police pour empêcher cette dernière de poursuivre le harcèlement continuel dont elle alléguait être l'objet de même que ses employés. Rejetant la requête, le juge Lerner en arriva aux conclusions suivantes:

> [TRADUCTION]
> Ce n'est pas le rôle de ce tribunal de s'immiscer, par la voie de l'injonction, dans l'accomplissement du travail et des fonctions de la police municipale ....
>
> L'injonction interlocutoire revêt un caractère extraordinaire et ne doit pas être prononcée à la légère mais seulement dans des circonstances exceptionnelles. Si ce tribunal accordait une injonction ou prononçait une interdiction à l'égard de fonctions de nature policière, cela reviendrait en fait à exercer un rôle de surveillance sur la conduite des policiers. Je ne suis pas d'avis que cela soit le rôle de ce tribunal en l'espèce. (p. 318)

Lorsque l'on aborde le problème de cette façon, il faut manifestement conclure que les tribunaux ne peuvent que dans une très faible mesure veiller à ce que les policiers exercent leurs fonctions de manière efficace et juste, sans parler de leur rôle en ce qui concerne le respect de la loi par les policiers. La surveillance exercée par les tribunaux ne peut absolument pas remplacer l'obligation pour la police de rendre compte de façon réelle et démocratique de la manière dont elle exerce les fonctions qui lui sont attribuées.

Les tribunaux n'ont pas souvent eu l'occasion de faire de déclarations ayant force de précédents au sujet des conséquences du statut juridique de la police sur les rapports entre les corps de police et les autorités dont ils relèvent. Cependant, ils ont eu encore moins souvent l'occasion de se pencher sur les relations juridiques existant entre le constable et ses supérieurs hiérarchiques. Dans le deuxième chapitre (à la p. 46), nous avons vu qu'avec l'instauration de la structure hiérarchique de la «nouvelle police» au dix-neuvième siècle est apparue une anomalie qui subsiste toujours: les constables sont «égaux mais subordonnés». Cependant, la naissance de l'idée de l'indépendance de la police au cours des cent dernières années n'a pu avoir d'autre effet que d'aggraver encore cette anomalie. En effet, si le constable, en qualité d'agent de la paix, se voit attribuer des fonctions publiques dont [TRADUCTION] «personne d'autre que lui-même ne peut avoir à répondre de la façon dont elles sont exercées» (*Enever* v. *The King* (1906), 3 C.L.R. 969 ("High Court" de l'Australie), p. 977), comment pourrait-il être soumis aux ordres de ses supérieurs hiérarchiques ou de son chef de police dans ce domaine? Le pouvoir du chef de police de «commander et diriger» son corps de police comprend-il le pouvoir de donner à ses agents de police des ordres à l'égard de la manière dont il convient d'agir dans chaque enquête et chaque poursuite? Ou alors, de tels ordres pourraient-ils ne pas être des ordres légitimes? En pratique, et on le constate sans surprise, ces questions n'ont été que très rarement soumises de façon expresse aux tribunaux. Dans l'arrêt *Blackburn*, lord Denning semble avoir tenu pour acquis que bien que les constables en chef, en Angleterre, soient [TRADUCTION] «comme tous les autres constables du pays ... indépendants du pouvoir exécutif» au regard de leurs responsabilités en matière d'application de la loi, les constables qui se trouvent sous le commandement des constables en chef sont néanmoins soumis aux ordres de ces derniers dans ce domaine ([1968] 1 All E.R. 763, p. 769). Deux décisions plus récentes du "Divisional Court" de l'Angleterre portent de façon indirecte sur cette question.

Dans *Hawkins* v. *Bepey*, [1980] 1 All E.R. 797 (Q.B.), un inspecteur en chef qui avait fait des dénonciations contre les défendeurs était mort avant que l'appel interjeté par ces derniers à l'égard de leur congédiement eut pu être entendu. Les défendeurs prétendaient que l'inspecteur en chef était le seul poursuivant dans cette affaire et qu'après sa mort, l'appel devenait donc nul. Le "Divisional Court" rejeta cet argument. S'appuyant sur les remarques de lord Denning dans l'arrêt *Blackburn*, le juge Watkins fit l'observation suivante: [TRADUCTION] «en vertu des pouvoirs que la loi lui confère en matière de direction et de contrôle à l'endroit du corps de police, le constable en chef avait donné des directives afin qu'en règle générale ... toutes les dénonciations relatives à des procédures devant les cours de magistrats soient déposées par l'inspecteur en chef ou des inspecteurs». Il fit observer que personne n'avait, en aucune façon, contesté la validité de ces directives et que l'on devait considérer qu'en se conformant aux directives, l'inspecteur en chef avait en l'espèce agi à titre de représentant du constable en chef. Il conclut que le véritable poursuivant était le constable en chef ou le corps de

police lui-même. Cette décision semble donc apporter un appui direct à l'opinion selon laquelle le pouvoir «de direction et de contrôle» à l'endroit d'un corps de police comprend le pouvoir de donner des directives précisant quand et par quels membres du corps de police les accusations de nature criminelle doivent être portées.

Dans une autre affaire, *R.* v. *Metropolitan Police Commissioner, Ex parte Blackburn* (*The Times*, Law Report, 1er décembre 1979), le requérant demandait une ordonnance de *mandamus* pour forcer le commissaire à faire appliquer les lois interdisant la vente de publications obscènes. Au nombre des arguments qu'il invoquait à l'appui de sa demande, M. Blackburn prétendait que les directives émanant du commissaire relativement à l'application de ces lois, selon lesquelles les agents de police travaillant sur le terrain devaient en référer, pour tous les cas suspects, à une escouade centrale, équivalaient en fait à enlever aux constables leurs pouvoirs d'arrestation en matière d'obscénité. La division du Banc de la Reine, par la voix du lord juge Browne, rejeta cette prétention dans les termes suivants:

> [TRADUCTION]
> Outre le fait incontestable que le commissaire n'a pas le pouvoir de retirer aux constables les pouvoirs d'arrestation que leur confère la loi, et qu'une tentative en ce sens de sa part ne pourrait avoir aucun effet, leurs Seigneuries sont convaincues que les instructions du commissaire n'avaient pas en pratique pour effet de dépouiller les constables de leurs pouvoirs d'arrestation. (col. 4)

Il n'est pas facile de concilier cette conclusion avec la décision rendue par le même tribunal dans l'affaire *Hawkins*, si ce n'est peut-être par l'argument suivant: il est clairement admis que c'est en vertu de son statut d'agent de la paix que le constable dispose de pouvoirs d'arrestation, tandis que pour ce qui est du pouvoir de faire des dénonciations, il est sur le même pied que le simple citoyen. Par ailleurs, des conflits ont directement opposé en Angleterre des constables et leur constable en chef sur la question de savoir qui pouvait intenter des poursuites (voir "Constable May Face Discipline Proceedings after Private Prosecution of Tory M.P.", *Times*, 6 juillet 1974; Gillance et Khan, 1975), mais il ne semble pas que la question y ait été expressément tranchée par les tribunaux.

Des problèmes de cet ordre ont également surgi au Canada: en 1970, le "Board of Commissioners of Police of Metropolitan Toronto" a fait enquête sur des allégations d'après lesquelles des officiers supérieurs seraient intervenus de manière intempestive en vue de retirer des accusations portées par un constable du corps de police de cette ville (Toronto, "Board of Commissioners of Police", 1970). Dans son rapport d'enquête, la Commission a toutefois délibérément évité de décrire de façon un tant soit peu précise la nature des relations devant exister entre le constable et ses supérieurs hiérarchiques:

> [TRADUCTION]
> Il est absolument impossible d'apporter une réponse précise à la question de savoir quand, *par qui* et dans quelles circonstances la décision de ne pas intenter de poursuites doit être prise pour constituer l'exercice justifié de pouvoirs dis-

crétionnaires. On aurait beau tenter d'énoncer des règles visant à favoriser un exercice uniforme de ces pouvoirs discrétionnaires, cela ne pourrait aucunement supprimer la crainte qu'ils puissent être utilisés à mauvais escient dans l'avenir. D'ailleurs, si pareilles règles existaient, cela pourrait en pratique dissuader certaines personnes d'exercer leurs pouvoirs discrétionnaires dans des cas où ce serait parfaitement justifié. (p. 92 — C'est nous qui soulignons)

Après avoir fait observer que dans les cas étudiés, ce pouvoir discrétionnaire avait en fait été exercé par des agents de divers rangs au sein du corps de police (jusqu'à celui de chef adjoint), la commission en est arrivée à la conclusion suivante:

[TRADUCTION]
Le fait de dénoncer une erreur de jugement ne signifie pas que l'on veuille restreindre la capacité des officiers supérieurs de faire preuve de jugement et d'exercer leur pouvoir discrétionnaire, ni que l'on en nie la nécessité à certaines occasions. Pour autant que ce pouvoir soit exercé de manière juste, impartiale et à bon droit, il ne faut pas en décourager l'exercice. (*Ibid.*)

Puisque les tribunaux ne se sont pas penchés sur ce type de problèmes, on ne saurait s'étonner que la commission n'ait pas cité une seule décision à l'appui de cette conclusion. Son bien-fondé sur le plan juridique demeure donc douteux (voir par exemple "Police Quotas? Not Enough Tags a Ticket to the Boss's Office", *Globe and Mail* de Toronto, 13 décembre 1980, p. 5). Très récemment toutefois, toute la question des rapports entre l'agent de police et ses supérieurs hiérarchiques a été expressément soumise à la Cour fédérale du Canada et a fait l'objet d'une décision préliminaire de la part de ce tribunal.

Dans l'affaire *Wool* c. *La Reine et Nixon* (Cour fédérale du Canada, division de première instance, le juge Dubé, 8 juin 1981, non encore publiée) un sergent d'état-major de la G.R.C. tentait de faire prononcer une ordonnance d'injonction interlocutoire pour interdire à son commandant (qui était à la tête d'une division de la G.R.C.) de contrecarrer une enquête criminelle entreprise par le sergent d'état-major en sa qualité de coordonnateur des enquêtes sur les délits commerciaux au sein de la Division. L'enquête portait sur des allégations faites contre le leader et le ministre de la Justice du gouvernement du Yukon. Après une enquête d'une durée considérable, ayant nécessité l'affectation de ressources importantes, et après avoir obtenu des opinions juridiques du quartier général de la G.R.C., du sous-procureur général adjoint du Canada et d'un poursuivant *ad hoc* désigné par le procureur général fédéral, le commandant de la division avait ordonné au requérant de mettre fin à l'enquête, l'avait affecté à un poste en uniforme (il était alors agent en civil) et avait recommandé sa mutation hors du Yukon. C'est contre ces ordres que le requérant demandait une ordonnance d'injonction. Selon Wool, l'ordre que lui avait donné son commandant, en lui enjoignant de cesser son enquête, ne constituait pas «un ordre licite en tant qu'il limite les droits que le demandeur tient, en tant qu'agent de police et en tant que citoyen, de l'article 455 du *Code criminel*, ainsi que les obligations que lui impose l'article 18 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*» (p. 2-3). Aux termes de l'article 455 du *Code criminel*, «quiconque croit, pour des motifs raisonnables et probables,

qu'une personne a commis un acte criminel, peut faire une dénonciation par écrit et sous serment devant un juge de paix . . . ». On trouve par ailleurs à l'article 18 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* l'énumération des devoirs des membres de la Gendarmerie, comprenant notamment «l'arrestation des criminels et des contrevenants ainsi que d'autres personnes qui peuvent être légalement mises sous garde». Mais il est à noter que l'article commence par les mots suivants: «Il est du devoir des membres de la Gendarmerie qui sont des agents de la paix, sous réserve des ordres du Commissaire . . . ». Cela amena le tribunal à rejeter la requête et à conclure que: «si le demandeur a le droit de faire une dénonciation, ce droit n'est pas absolu, mais s'exerce sous réserve des ordres du Commissaire» (p. 6). Le tribunal en vint à la conclusion que le commandant (Nixon) avait lui aussi un devoir à accomplir au regard de l'enquête et fait à ce propos les observations suivantes:

> À mon avis, c'est envers la Couronne, ou envers le grand public, que Nixon est tenu à un devoir en ce qui concerne l'enquête dont il s'agit. Il n'a aucun devoir envers le requérant, qui n'a établi aucun droit personnel, si ce n'est un droit quelconque qu'il pourrait avoir, au même titre que tout autre particulier, en ce qui concerne la bonne administration de la justice. Un officier commandant est comptable envers son supérieur hiérarchique et envers la Couronne, mais non envers un sergent d'état-major sous ses ordres. Il jouit, sur le plan administratif, du pouvoir discrétionnaire de décider quelle fraction des ressources à sa disposition sera consacrée à telle ou telle enquête. En règle générale, la Cour n'a pas compétence pour connaître de l'action intentée par un citoyen ou par un membre de la Gendarmerie, pour interdire à la Couronne ou à l'un de ses préposés de remplir leurs légitimes fonctions discrétionnaires . . . .
>
> . . . Un officier commandant est certainement habilité à juger que le demandeur, tout enquêteur compétent qu'il soit, a suivi le dossier pendant trop longtemps et en a peut-être perdu le détachement nécessaire (voir *R.* v. *Commissioner of Police of the Metropolis, Ex parte Blackburn*). (p. 6-7)

Après avoir fait remarquer «qu'il n'appartient certainement pas à la Cour fédérale du Canada, saisie par un sous-officier, d'ordonner au commandant de poursuivre l'enquête, du seul fait que le premier a lieu de croire qu'une infraction a été commise» (p. 8), le tribunal en vient à cette conclusion: «le demandeur n'a nullement le droit absolu de poursuivre l'enquête, sans ordres de ses supérieurs» (p. 9).

Pour autant que l'auteur sache, la décision *Wool* constitue le seul cas où les tribunaux se soient attaqués de front à ces questions. Mais il ne s'agit que d'une décision préliminaire sur une requête d'injonction interlocutoire; on peut donc croire que les tribunaux auront à se pencher plus à fond sur le problème, lors du procès et éventuellement en appel.

S'il est difficile de donner une portée générale à la décision rendue par le juge Dubé dans cette affaire, c'est bien sûr parce qu'il s'est appuyé dans une large mesure sur le début de l'article 18 de la *Loi sur la Gendarmerie Royale du Canada*. Or, comme nous l'avons souligné dans le troisième chapitre du

présent document, les dispositions législatives qui définissent les fonctions des agents de police ne précisent pas, dans plusieurs provinces canadiennes, qu'ils exercent leurs fonctions sous réserve des ordres de leurs supérieurs hiérarchiques. Par conséquent, l'on ne peut qu'émettre des hypothèses sur la question de savoir si les tribunaux en arriveraient nécessairement aux conclusions ressortant de la décision *Wool* s'ils avaient à déterminer la portée de dispositions relatives aux fonctions des agents de police qui ne comportent pas de telle réserve (voir par exemple l'article 57 du *Police Act* de l'Ontario). Il est tout de même permis de penser que ce serait le cas si l'on considère les quelques opinions incidentes sur cette question que recèle la jurisprudence canadienne (voir par exemple *Bowles* v. *City of Winnipeg*, [1919] 1 W.W.R. 198 (B.R. du Manitoba), p. 214-215; *Re Copeland and Adamson* (1972), 7 C.C.C. (2d) 393 (H.C. de l'Ontario); et *Re Metropolitan Toronto Board of Commissioners of Police and Metropolitan Toronto Police Association* (1974), 5 O.R. (2d) 285 (Cour de division), p. 297-298).

B. Conclusions

Après avoir étudié le statut juridique de la police au Canada ainsi que ses conséquences, on se rend facilement compte du danger qu'il y a à faire des généralisations dans ce domaine. Les activités de la police sont régies par une multitude de lois dont les dispositions ayant trait à son statut et à sa responsabilité comportent des différences sensibles. De nombreuses questions importantes demeurent sans réponse à la lecture de ces dispositions et les tribunaux ont rarement eu l'occasion de s'intéresser de façon expresse à ces questions, et encore moins d'y répondre. Et dans les rares cas où les tribunaux ont proposé des réponses à ces questions (la plupart du temps dans des opinions incidentes), ces réponses ne concordaient pas. Ainsi, bien que de nombreuses lois sur la police prévoient que les autorités dont relèvent les corps de police (que ce soient des ministres ou des commissions de police) peuvent donner des «ordres» ou des «ordres légitimes» aux membres, les tribunaux n'ont pu déterminer de façon claire et certaine ce que ces termes englobent. Il est permis d'affirmer qu'ils ne visent pas des directives ou des ordres enjoignant de contrevenir à la loi (*Re Metropolitan Toronto Board of Commissioners of Police and Metropolitan Toronto Police Association* (1974), 5 O.R. (2d) 285 (Cour de division)) mais en revanche, les tribunaux n'ont pas répondu de façon claire à la question de savoir si ces ordres peuvent porter sur des aspects généraux ou des aspects précis du domaine de l'application de la loi, et jusqu'à quel point.

Quant à savoir si les policiers ont le droit, de leur propre chef, d'intenter des poursuites pénales ou de faire enquête sur des infractions criminelles sans ingérence, la réponse n'est claire que dans un petit nombre de cas. Dans

certaines provinces (au Nouveau-Brunswick, par exemple), ce problème est prévu dans la loi, et le ministre de la Justice peut prendre en charge la direction des enquêtes criminelles en certaines circonstances (voir la *Loi sur la Police*, L.N.-B. 1977, chap. P-9.2, article 6). Ailleurs, la question a soit fait l'objet de décisions judiciaires (voir par exemple *R.* v. *Edmunds* (1978), 16 Nfld. & P.E.I. R. 108 (Cour d'appel de Terre-Neuve); *Edmunds* v. *R.* (1981), 121 D.L.R. (3d) 167), ou soit expressément fait l'objet de lignes de conduite administratives (voir par exemple Gregory, 1979) ou de règlements administratifs internes (par exemple le paragraphe E du Chapitre 111.6 du manuel de procédures de la G.R.C.); dans certaines autres provinces, aucune ligne de conduite n'a été adoptée à cet égard. De même, les rapports juridiques existant entre le constable et ses supérieurs hiérarchiques relativement à l'exercice de ses fonctions en sa qualité d'agent de la paix ne peuvent à l'heure actuelle être décrits de façon claire, comme nous venons de le voir dans le présent chapitre.

En ce qui concerne la question de la responsabilité du fait d'autrui à l'égard de fautes commises par des policiers, nous avons également montré dans le présent chapitre combien les règles qui se sont élaborées au fil des ans sont compliquées et confuses. À l'échelon fédéral et dans un certain nombre de provinces, cette question a été résolue de façon expresse par des dispositions législatives[89], mais dans d'autres provinces (Alberta, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve) ce n'est pas le cas. Aux termes des dispositions adoptées, les municipalités, les commissions de police, les chefs de police ou les dirigeants des corps de police provinciaux sont, en règle générale, responsables des fautes de leurs policiers, et ceci en dépit de l'immunité que leur confère le common law. Au Québec, le procureur général est responsable des délits et quasi-délits commis par les membres de la Sûreté du Québec et par les agents de police municipaux qui agissent dans un territoire n'étant pas du ressort de la municipalité qui les emploie.

Il faut bien dire que l'incertitude du droit dans le domaine du statut juridique de la police n'est pas imputable aux tribunaux. Pour qu'une jurisprudence cohérente puisse s'élaborer dans un tel domaine et qu'elle traduise des principes uniformes, il est nécessaire que les tribunaux aient l'occasion de se pencher avec attention sur les problèmes fondamentaux reliés à ce domaine; or, l'on ne peut pas dire que de telles occasions se soient présentées au Canada. La réforme des lois sur la police qui a eu lieu au Canada au cours des trente dernières années n'a pu que mettre en lumière combien il est difficile d'élaborer une jurisprudence adaptée aux corps de police modernes en se basant sur l'ancien office de constable qui ne ressemble pas beaucoup à la fonction actuelle. Les juges peuvent aider le législateur en ajustant le droit à ces nouvelles circonstances, mais ils ne pourront jamais se substituer à lui.

Certains estiment que si ces questions n'ont été soumises qu'assez rarement aux tribunaux, c'est que pour l'essentiel, tout va bien. Toutefois, cette satisfaction est difficilement justifiable et il serait bon de rappeler à ce propos

les paroles du juge Krever qui, après une longue et minutieuse enquête sur les abus commis par des policiers et d'autres personnes à l'égard de la confidentialité des renseignements médicaux en Ontario, faisait dans son rapport les commentaires suivants:

> [TRADUCTION]
> Dans une société démocratique, aucun corps de police, peu importe le respect dont il jouit, ne doit pouvoir se substituer à la loi. Or, ce serait permettre à un corps de police de se substituer à la loi que de s'en remettre uniquement à l'intégrité et à l'autodiscipline de ses membres. (Ontario, Commission of Inquiry ... 1980; Vol. II, p. 48)

Annexe

Sommaire des dispositions législatives provinciales établissant un délai de prescription à l'égard des actes de personnes exerçant des fonctions définies par la loi:

Saskatchewan	**12 mois (le juge peut stipuler un plus long délai):** *Public Officers' Protection Act*, R.S.S. 1978, chap. P-40, art. 2.
Manitoba	**2 ans:** *Loi sur les agents publics*, S.R.M. 1970, chap. P230, art. 21.
Ontario	**6 mois:** *Public Authorities Protection Act*, R.S.O. 1970, chap. 374, art. 11, modifié par S.O. 1976, chap. 19. Voir également le *Public Officers Act*, R.S.O. 1970, chap. 382, art. 12, au sujet des délais de prescription des actions contre les cautions.
Nouveau-Brunswick	**Immunité totale:** *Loi sur la protection des personnes chargées de l'exécution de la loi*, L.R.N.-B. 1973, chap. P-20, art. 1.
Nouvelle-Écosse	**6 mois:** *Constables' Protection Act*, R.S.N.S. 1967, chap. 50, art. 4.
Terre-Neuve	**6 mois, avec un avis de poursuite dans les 30 jours:** *Justice and Other Public Authorities (Protection) Act*, R.S.N. 1970, chap. 189, art. 19.

Bibliographie

Aitchison, J.H. 1949 — "The Municipal Corporations Act of 1849" (1949) 30 *Canadian Historical Review* 107-122.

Alberta 1978 — Commission of Inquiry into Royal American Shows Inc. and Its Activities in Alberta. *Rapport*, Edmonton, 1978. (Commissaire: M. le juge James H. Laycraft)

Alberta 1981 — Law Enforcement Division, Department of the Solicitor General, *The Function and Operations of Municipal Police Commissions in Alberta*, Edmonton, Alberta, Solicitor General's Dept., 1981.

Arthurs, H.W. 1971 — *Collective Bargaining by Public Employees in Canada: Five Models*, Ann Arbor, Institute of Labour and Industrial Relations, 1971.

Atiyah, P.S. 1967 — *Vicarious Liability in the Law of Torts*, Londres, Butterworths, 1967.

Australie-Méridionale Commission royale 1978 — *Report of the Dismissal of Harold Hubert Salisbury*, Adélaïde, Government Printer, 1978. (Commissaire: Madame le juge R. Mitchell)

Australie-Méridionale Commission royale 1971 — Royal Commission on the September Moratorium Demonstration. *Rapport*, Adélaïde, Government Printer, 1971. (Commissaire: M. le juge Bright)

Bacon, Francis 1608 — *The Works of Francis Bacon* (publié par Spedding, Ellis and Heath, 1861), réimpression Canstaff, Frohmann Verlag, 1963.

Bacon, Mathew 1860 — *A New Abridgement of the Law*, Vol. II, Philadelphie, Johnson & Co., 1860.

Barot, D. et N. Bérard 1972 — *Étude historico-juridique: organisation et pouvoirs de la police*, Montréal, Centre international de criminologie comparée, Université de Montréal, 1972.

Bayley, David H. 1979 — "Police Function, Structure and Control in Western Europe and North America: Comparative and Historical Studies" dans N. Morris et M. Tonry (éds) *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, Vol. 1, Chicago/Londres, University of Chicago Press, 1979, 109-143.

Black, H.C. 1979 — *Black's Law Dictionary (5e éd.)*, St. Paul, West Publishing Co., 1979.

Blackstone, Sir Wm. 1876 — *Commentaries on the Laws of England*, 4e éd., Vol. I: *Of the Rights of Persons*, Londres, John Murray, 1876.

Burn, R. 1793 — *The Justice of the Peace and Parish Officer*, 18e éd., Londres, Strahen et Woodfall, 1793.

Canada 1981 — Commission d'enquête traitant de la Direction des services de sécurité et des enquêtes au sein du ministère des Postes. *Rapport*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981.

Canada, Statistique Canada 1978 — *Statistique de l'administration policière, 1977*, Ottawa, Statistique Canada, 1978.

Chester, D.N. 1960 — "The Independence of Chief Constables: Some Questions" (1960) 38 *Public Administration* 11-15.

Clark, C. 1971 — *Tales of the B.C. Provincial Police*, Sidney (C.-B.), Gray's Publishing Ltd, 1971.

Colombie-Britannique Commission de police 1980 — *B.C. Police Boards Handbook*, Vancouver, B.C. Police Commission, 1980.

Colombie-Britannique 1978 — Task Force on Municipal Policing Costs in British Columbia. *Preliminary Report*, Vancouver, juillet 1978.

Critchley, T.A. 1978 — *A History of Police in England and Wales* (Édition révisée), Londres, Constable, 1978.

Cull, Helen A. 1975 — "The Enigma of a Police Constable's Status" (1975-77) 8 *Victoria University of Wellington Law Review* 148-169.

Dalloz 1966 — *Dictionnaire de droit*, 2e éd., Paris, 1966.

Dalton, M. 1619 — *Countrey Justice*, 2e éd., réimpression Londres, Professional Books, 1973.

Devlin, J.D. 1966 — *Police Procedure, Administration and Organization*, Londres, Butterworths, 1966.

Downie, B.M. et R.L. Jackson 1980 — *Conflits et collaboration dans les relations de travail des policiers*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1980.

Edwards, J.L.I.J. 1970 — "Discretionary Powers by the Police and Crown Attorneys in the Criminal Law" (1970) 59 *Canadian Police Chief* 36-49.

Edwards, J.L.I.J. 1980 — *La responsabilité ministérielle en matière de sécurité nationale*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1980.

Fitzgerald, P.J. 1966 — *Salmond on Jurisprudence*, 12e éd., Londres, Sweet et Maxwell, 1966.

Fitzherbert, Sir Anthony 1538 — *The New Boke of Justices of the Peace*, réimpression Londres, Professionnal Books Ltd., 1972.

Fosdick, R.B. 1969 — *American Police Systems*, Montclair (N.J.), Patterson Smith, 1969.

Fox, A. 1971 — *The Newfoundland Constabulary*, St. John's, Robinson Blackmore, 1971.

Freedman, David J., et Philip Stenning 1977 — *Private Security, Police and the Law in Canada*, Toronto, Centre of Criminology, University of Toronto, 1977.

Garth, H.H. et C. Wright Mills 1958 — *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York, Oxford University Press, 1958.

Gillance, Ch. Insp. K. et A.N. Khan 1975 — "The Constitutional Independence of a Police Constable in the Exercise of the Powers of his Office" (1975) 48 *Police Journal* 55-62.

Goebel, J. 1976 — *Felony and Misdemenour*, Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 1976.

Goldstein, Herman 1977 — *Policing a Free Society*, Cambridge (Mass.), Ballinger Publishing Co., 1977.

Grant, A. 1980 — *La police – un énoncé de politique*. Étude effectuée pour la Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1980.

Gregory, Gordon F. 1979 — "Police Power and the Role of the Provincial Minister of Justice" (1979) 27 *Chitty's Law Journal* 13-18.

Grosman, Brian A. 1975 — *Police Command: Decisions & Discretion*, Toronto, Macmillan, 1975.

Haag, Peter J. 1980 — "Constitutional Status of the Police: Complaints and their Investigation" (1980) 13 *Australia and New Zealand Journal of Criminology* 163-178.

Hale, Sir Matthew 1778 — *History of the Pleas of the Crown*, Vol. I & II, Londres, 1778.

Halsbury, 1959 — *Halsbury's Laws of England*, 3e éd., Vol. 30, Londres, Butterworth, 1959.

Harrison, Robert A. (éd.) 1859 — *The New Municipal Manual for Upper Canada*, Toronto, Maclear & Co., 1859.

Hart, Jennifer 1978 — "Police", dans W.R. Cornish *et al.* (éds) *Crime and Law in Nineteenth Century Britain*, Dublin, Irish University Press, 1978, 177-219.

Hawkins, William 1721 — *A Treatise of the Pleas of the Crown*, 2e éd., 2 tomes, réimpression New York, Arno Press, 1972.

Jacob, G. 1772 — *The Complete Parish Officer*, 16e éd., Londres, Strahan et Woodfall, 1772.

Jones, J.T. 1882 — *The County Constable's Manual*, Toronto, Carswell & Co., 1882.

Keele, W.C. 1851 — *The Provincial Justice, or Magistrate's Manual*, 3e éd., Toronto, H. Rowsell, 1851.

Keith-Lucas, Bryan 1960 — "The Independence of Chief Constables" (1960) 38 *Public Administration* 1-11.

Kelly, William H. et Nora Kelly 1976 — *Policing in Canada*, Toronto, Macmillan, Maclean-Hunter, 1976.

Kennedy, W.P.M. (éd.) 1918 — *Documents of the Canadian Constitution 1759-1915*, Toronto, Oxford University Press, 1918.

King, Walter J., 1980 — "Vagrancy and Local Law Enforcement: Why Be a Constable in Stuart Lancashire?" (1980) 17 *The Historian* 264-283.

Lambard, William 1583 — *The Duties of Constables, Borsholders, Tithingmen, and such other Low Ministers of the Peace*, réimpression Amsterdam/New York, Theatrum Orbis Terrarum Ltd. et Da Capo Press, 1969.

Lambard, William 1581-82 — *Eirenarcha or the Office of Justices of Peace*, réimpression Londres, Professionnal Books Ltd., 1972.

Lamontagne, Mme Gilles 1972	"Some Québec Police History" 61 *Canadian Police Chief*, (oct. 1972) 4, 28-30.
Larousse 1977	Le grand Larousse de la langue française, Larousse, 1977.
Lee, W.L.Melville 1901	*A History of Police in England*, réimpression Montclair (N.J.), Patterson Smith, 1971.
Lemieux, D., E. Roy et D. Gourdeau 1976	«La Commission de Police du Québec», document préparé par le Laboratoire de recherche sur la justice administrative, Faculté de Droit, Université Laval, septembre 1976 (non publié).
MacLeod, R.C. 1976	*The North-West Mounted Police and Law Enforcement, 1873-1905*, Toronto, University of Toronto Press, 1976.
Maitland, F.W. 1885	*Justice and Police*, réimpression New York, AMS Press, 1974.
Marshall, G. 1973	"The Government of the Police Since 1964" dans J.C. Alderson et P.J. Stead (éds) *The Police We Deserve*, Londres, Wolfe Publishing Ltd., 1973, 55-56.
Marshall, G. 1978	"Police Accountability Revisited" dans D. Butler et A.H. Halsey (éds) *Policy and Politics*, Londres, MacMillan Press, 1978, 51-65.
Marshall, G. 1965	*Police and Government*, Londres, Metheun and Co. Ltd., 1965.
Marshall, G. 1960	"Police Responsibility" (1960) 38 *Public Administration* 213-226.
McDougall, A.K. 1971a	"Law and Politics: The Case of Police Independence in Ontario", étude non publiée présentée lors de la 43e rencontre annuelle de l'Association canadienne de science politique, 9 juin 1971.
McDougall, A.K. 1971b	"Policing in Ontario: The Occupational Dimension to Provincial-Municipal Relations", thèse de doctorat, Université de Toronto, 1971 (non publiée).
Milte, K.L. et T.A. Weber 1977	*Police in Australia*, Sydney, Butterworths, 1977.
Mitchell, J.D.B. 1962	"The Constitutional Position of the Police in Scotland" (1962) NS7 *Juridical Review* 1-20.
Mitchell, V.W. 1965	"Halifax Police Department" 30 *R.C.M.P. Quarterly* (avril 1965) 4, 308.

Murray, J.W. 1977 — *Memoirs of a Great Canadian Detective*, Toronto, Collins, 1977.

Nikitiuk, Constantine 1977 — *The British Columbia Police Commission: A Case Study of Successful Administrative Reform*, thèse de maîtrise non publiée, Département des sciences politiques, Université de Victoria (C.-B.), septembre 1977. (Commissaire: L'honorable juge Charles Hughes)

Nott-Bower, Sir Wm. 1926 — *Fifty-Two Years a Policeman*, Londres, Edward Arnold & Co, 1926.

Nouveau Brunswick 1978 — Commission d'enquête de l'affaire relative au ministère de la Justice et à la Gendarmerie royale du Canada. *Rapport*, Fredericton, janvier 1978.

Ontario 1980 — Commission of Inquiry into the Confidentiality of Health Information. *Rapport*, (3 vols), Toronto, Queen's Printer, 1980. (Commissaire: L'honorable juge Horace Krever)

Ontario 1981 — Police Commission, *Guidelines for Police Governing Authorities*, Toronto, Ontario Police Commission, 1981.

Ontario 1978 — Provincial-Municipal Grants Reform Committee. *Rapport*, (2 vols), Toronto, Queen's Printer, 1978. (Au sujet des subventions relatives à la police, voir vol. I , p. 182-184 et vol. II, p. 403-406)

Ontario 1977 — Royal Commission on Metropolitan Toronto. *Rapport*, Vol. 2, *Detailed Findings and Recommendations*, Toronto, 1977. (Commissaire: L'honorable J.P. Robarts)

Ontario 1978 — Waterloo Region Review Commission, *Police Governance in Waterloo Region*, Toronto, Queen's Printer, 1978.

Ontario 1979 — Waterloo Region Review Commission. *Rapport*, Toronto, Queen's Printer, 1979.

Ouellette, Yves 1978 — «Le contrôle politique sur les services de police municipaux» (1978) 13 *Revue Juridique Thémis* 265-274.

Parris, Henry 1961 — "The Home Office and the Provincial Police in England and Wales – 1856-1870" (1961) *Public Law* 230-255.

Plehwe, R. 1974 — "Police and Government: The Commissioner of Police for the Metropolis" (1974) *Public Law* 316-355.

Plehwe, R. 1973 — "Some Aspects of the Constitutional Status of Australian Police Forces" (1973) 32 *Public Administration* (N.S.W.) 268-285.

Price, F.D. 1971 — *The Wigginton Constable's Book 1691-1836*, Londres, Phillimore & Co., 1971.

Prowse, D.W. 1895 — *A History of Newfoundland*, Londres/New York, Macmillan & Co., 1895.

Pukacz, Emil K. 1978 — *Report of the Special Consultant on Police and Other Services to the Administration of Justice in Ontario*, Toronto, Ministry of the Attorney General, 1978.

Radcliffe, G.R.Y. et G. Cross 1954 — *The English Legal System*, 3e éd., Londres, Butterworths, 1954.

Radzinowicz, L. 1956 — *A History of English Criminal Law*, Vol. III, *The Reform of the Police*, Londres, Stevens & Sons Ltd., 1956.

Robert, P. 1974 — *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, 1974.

Robinson, Cyril D. 1975 — "The Mayor and the Police – The Political Role of the Police in Society" dans G.L. Mosse (éd.) *Police Forces in History*, London/Beverly Hills, Sage Publications, 1975, 277-315.

Royaume-Uni 1981a — Royal Commission on Criminal Procedure. *The Investigation and Prosecution of Criminal Offences in England and Wales: The Law and Procedure* (Cmnd 8092-1), Londres, H.M.S.O., 1981.

Royaume-Uni 1981b — Royal Commission on Criminal Procedure. *Report* (Cmnd. 8092), Londres, H.M.S.O., 1981.

Royaume-Uni 1928 — Royal Commission on Police Powers and Procedure. *Minutes of Evidence*, Londres, H.M.S.O., 1928.

Royaume-Uni 1962 — Royal Commission on the Police. *Final Report* (Cmnd. 1728), Londres, H.M.S.O., 1962.

Saskatchewan Police Commission 1981 — *Public Inquiry: Estevan Board of Police Commissioners and Estevan Chief of Police, Nov. and Dec. 1980*, Regina, Saskatchewan Police Commission, 1981.

Sharman, G.C. 1977 — "The Police and the Implementation of Public Law" (1977) 20 *Administration publique du Canada* 291-304.

Simpson, H.B. 1895 — "The Office of Constable" (1895) 10 *English Historical Review* 625-641.

Stenning, Philip C. 1981a — *Police Commissions and Boards in Canada*, Toronto, Centre of Criminology, University of Toronto, 1981.

Stenning, Philip C. 1981b — *Postal Security and Mail Opening – A Review of the Law*, Toronto, Centre of Criminology, University of Toronto, 1981.

Stenning, Philip C. 1981c — "The Role of Police Boards and Commissions as Institutions of Municipal Police Governance" dans C.D. Shearing (éd.) *Organizational Police Deviance: Its Structure and Control*, Toronto, Butterworths, 1981.

Summerson, H.R.T. 1979 — "The Structure of Law Enforcement in Thirteenth Century England" (1979) 23 *American Journal of Legal History* 313-327.

Tardif, Guy 1974 — *Police et politique au Québec*, Montréal, L'Aurore, 1974.

Toronto 1970 — Board of Commissioners of Police. *Report on an Inquiry into Allegations Made against Certain Members of the Metropolitan Toronto Police*, Toronto, Board of Commissioners of Police, 1970.

Waller, Louis 1980 — "The Police, the Premier and Parliament: Governmental Control of the Police" (1980) 6 *Monash University Law Review* 249-267.

Wettenhall, Roger 1977 — "Government and the Police" 53 *Current Affairs Bulletin* (mars 1977) 10, 12-23.

Whitrod, R.W. 1976 — "The Accountability of Police Forces – Who Polices the Police?" (1976) 9 *Australia and New Zealand Journal of Criminology* 7-24.

Wilson, Adam 1859 — *The Constable's Guide: A Sketch of the Office of Constable*, Toronto, Maclear & Co., 1859.

Wrightson, Keith 1980 — "Two Concepts of Order: Justices, Constables and Jurymen in Seventeenth-Century England", dans J. Brewer et J. Styles (éds) *An Ungovernable People*, Londres, Hutchinson, 1980, 21-46, 312-315.

Renvois

1. Pour une discussion à leur sujet, voir Freedman et Stenning, 1977, au deuxième chapitre.

2. Voir, par exemple, *Reference re Alberta Statutes*, [1938] R.C.S. 100.

3. *Parish and Town Officers Act*, S.U.C. 1793, 33 Geo. III, chap. 2.

4. Voir, par exemple, les articles 22 et 57 du *Toronto City Charter*, S.U.C. 1834, 4 Guillaume IV, chap. 23 et les articles 71, 74 et 99 de l'*Acte pour pourvoir... à l'établissement de corporations municipales...*, S.C. 1849, 12 Vict., chap. 81 (aussi appelé «Loi Baldwin»).

5. Pour d'autres exemples de dispositions semblables, voir l'article 182 du *Vancouver City Incorporation Act* de 1886, S.B.C. 1886, 49 Vict., chap. 32; l'article 2 de l'*Acte concernant la police du Canada*, S.C. 1868, 31 Vict., chap. 73 et l'article 17 de l'*Acte concernant l'administration de la justice et l'établissement d'un corps de police dans les Territoires du Nord-Ouest*, S.C. 1873, 36 Vict., chap. 35.

6. Le premier bureau de ce genre a été constitué en vertu de *An Act to Establish a Police in the Town of Brockville*, S.U.C. 1832, 2 Guillaume IV, chap. 17.

7. S.C. 1849, 12 Vict., chap. 81, s'intitulant, il est intéressant de le noter, *Acte pour pourvoir, par une loi générale, à l'établissement de Corporations Municipales et à l'établissement de Règles de Police dans les divers comtés, cités et villes, townships et villages du Haut-Canada.*

8. Pour une autre discussion concernant l'adoption du mot "police" en Angleterre, voir Radzinowicz, 1956, vol. III, aux p. 1 à 8.

9. Pour une discussion plus approfondie de l'étymologie de ce terme, voir Burn, 1793, à la p. 394, où il note l'existence de ce mot dans diverses langues du continent européen et remonte jusqu'à ses origines dans le latin et le grec anciens.

10. Pour une discussion plus détaillée des origines du concept «paix» sur lequel se fondaient, au départ, la loi et la politique, voir Goebel, 1976, au premier chapitre.

11. Max Weber a écrit que la caractéristique essentielle de l'État moderne réside dans le monopole qu'il détient en matière de recours légitime à la force physique dans un territoire donné (Garth et Wright Mills, 1958, à la p. 78).

12. La fameuse légende de Robin des Bois et du shérif de Nottingham n'est évidemment qu'un exemple bien connu, parmi tant d'autres, de ces luttes.

13. [TRADUCTION] «... le *barrettor* ordinaire est cette personne qui, d'une manière habituelle, provoque ou attise des actions en justice ou des querelles au pays» (Dalton, 1619, à la p. 31).

14. L'ouvrage de Price, intitulé *The Wigginton Constable's Book 1691-1836*, est un compte rendu des plus vivants en ce qui concerne la nature et l'évolution de l'office de constable dans une communauté rurale au cours de cette période.

15. [TRADUCTION] «... dans certains comtés où une commune sur trois comptait un constable, les agents des deux autres étaient appelés *Thirdboroes*» (Lambard, 1583, à la p. 8).

16. Comme nous l'avons souligné plus haut, il ressort de la documentation accessible que l'appellation "constable" était en fait déjà utilisée pour désigner ces agents locaux, environ cent ans avant la date mentionnée ici par Lambard (voir Simpson, 1895, à la p. 630).

17. Lambard ajoute ce qui suit: [TRADUCTION] «Si, dans le cours de ces fonctions, des blessures sont infligées à l'agent ou à une autre personne venue à son aide, ceux-ci doivent obtenir un redressement au moyen d'une action contre la personne ayant causé les blessures. Toutefois, si l'une des personnes à l'origine de l'échauffourée est blessée par l'agent ou une autre personne l'accompagnant, celle-ci ne dispose d'aucune action contre ces derniers» (1583, aux p. 15-16).

18. Bacon a inscrit sous cette rubrique les pouvoirs en matière d'arrestation, de perquisition et de saisie, ainsi que le pouvoir de se lancer à la poursuite d'une personne sans mandat d'arrestation (*hue and cry*) (1608, à la p. 752).

19. Voir *supra* à la note 16.

20. Quant à cette dernière observation, il semble que Simpson, de même que Hawkins, l'auteur sur lequel il s'appuyait, étaient tout simplement dans l'erreur; voir, par exemple, Hale, 1778, aux p. 89-90 et Lambard, 1583, aux p. 17-18.

21. Pour un résumé court et intéressant, voir Kelly et Kelly (1976, au premier chapitre).

22. Préservée par l'*Acte de Québec de 1774*, 14 Geo. III, chap. 83 (R.-U.). Voir *Rousseau* v. *La Corporation de Lévis*, (1888) 14 Q.L.R. 376 (C.S.).

23. Dans certaines provinces, une loi spéciale a été adoptée afin d'autoriser la même chose: voir, par exemple, le *Dominion Commissioners of Police Act*, S.O. 1910, chap. 38.

24. Le *Royal Irish Constabulary*, dont s'inspirait au départ, en 1873, la Gendarmerie à cheval du Nord-Ouest, ne fut toutefois constitué qu'en 1836.

25. Ce nom fut adopté en 1904.

26. Pour une description de ce système, voir le *Sessional Paper* n° 91 (1884) de l'Assemblée législative de l'Ontario. Pour des exemples de barèmes d'honoraires, voir Keele (1851, aux p. 187-188), Wilson (1859, aux p. 67-68) et Jones (1882, aux p. 99 à 105).

27. Toutefois, la *Loi concernant la police du Canada*, S.R.C. 1906, chap. 92, n'a jamais été ni abrogée ni refondue: voir la *Loi de la police au Canada*, S.R.C. 1927, vol. V, à la p. 4550.

28. Procès-verbaux du Conseil municipal de la ville de Toronto, le 11 mars 1835, Archives de la ville de Toronto.

29. Pour un historique de l'évolution et du rôle de ces bureaux au Canada, voir Stenning, 1981a et 1981c.

30. L'article 352 de l'Acte prévoit ce qui suit: «Il ne sera pas nommé de recorder ou de magistrat de police pour une municipalité avant que le conseil de la municipalité n'ait fait part au gouverneur de son opinion qu'un tel officier est nécessaire». En l'absence d'un recorder ou d'un magistrat de police, rien dans l'article 374 ne semble empêcher le conseil de nommer deux de ses membres pour être membres du bureau.

31. Voir, par exemple, l'article 69 du *Police Act* de l'Ontario, R.S.O. 1980, chap. 381; l'article 80 de la *Loi de police* du Québec, L.R.Q. 1977, chap. P-13; l'article 14 du *Police Act* de la Colombie-Britannique, S.B.C. 1974, chap. 64; et l'article 208 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* du Québec, L.R.Q. 1977, chap. T-16.

32. Voir, par exemple, le *Charter of the City of Saint John, 1785* (réimprimé dans S.R.N. B. 1855, Vol. III), aux p. 985 à 988 et 990 et 994.

33. Voir, par exemple, les articles 746 à 750 de la *Loi sur les municipalités* du Manitoba, C.S.M. 1892, chap. 100.

34. Voir, par exemple, le *City of Moncton Police Force Act, 1893*, S.N. B. 1893, 56 Vict., chap. 47.

35. Voir, par exemple, l'*Alberta Police Act*, S.A. 1919, chap. 26, à l'article 19.

36. Comparer, par exemple, le *Vancouver City Incorporation Act, 1886*, S.B.C. 1886, 49 Vict., chap. 32, art. 171-184A, le *City Act* de la Saskatchewan, S.S. 1908, chap. 16, art. 79, le *City of Fredericton Police Commission Act*, S.N.B. 1908, chap. 42 et le *Police Act, 1946* de l'Ontario, S.O. 1946, chap. 72, art. 6-18.

37. Pour une description des origines du *Police Act* de 1946 de l'Ontario, voir McDougall, 1971a et 1971b.

38. Pour une description des origines de la *Loi de police* de 1968 du Québec, voir Lemieux, Roy et Gourdeau, 1976.

39. Une autre réforme majeure s'est produite avec l'adoption, en 1974, du *Police Act* de la Nouvelle-Écosse (S.N.S. 1974, chap. 9).

40. L'Alberta avait, en fait, un *Police Act* assez complet depuis 1919 (S.A. 1919, chap. 26). La loi de 1971 a toutefois apporté des réformes majeures.

41. Pour une description des origines du *Police Act* de 1974 de la Colombie-Britannique (S.B.C. 1974, chap. 64), voir Nikitiuk, 1977.

42. Au moment d'écrire ces lignes, toutefois, le nouveau *Police Act* de l'Île-du-Prince-Édouard n'était pas encore entré en vigueur.

43. Voir la *Loi sur le Conseil de sécurité publique et le service de police de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q., 1977, chap. 71.

44. Voir l'article 177 du *Municipality of Metropolitan Toronto Act*, R.S.O. 1980, chap. 314.

45. Voir les articles 462 à 472 de la *Loi sur la ville de Winnipeg*, S.M. 1971, chap. 105.

46. Voir l'article 74 du *Regional Municipality of Durham Act*, R.S.O. 1980, chap. 434; l'article 69 du *Regional Municipality of Haldimand-Norfolk Act*, R.S.O. 1980, chap. 435; l'article 80 du *Regional Municipality of Halton Act*, R.S.O. 1980, chap. 436; l'article 91 du *Regional Municipality of Hamilton-Wentworth Act*, R.S.O. 1980, chap. 437; l'article 117 du *Regional Municipality of Niagara Act*, R.S.O. 1980, chap. 438; l'article 75 du *Regional Municipality of Peel Act*, R.S.O. 1980, chap. 440; l'article 39 du *Regional Municipality of Sudbury Act*, R.S.O. 1980, chap. 441; l'article 110 du *Regional Municipality of Waterloo Act*, R.S.O. 1980, chap. 442; et l'article 112 du *Regional Municipality of York Act*, R.S.O. 1980, chap. 443. La municipalité régionale d'Ottawa-Carleton est, à l'heure actuelle en Ontario, la seule municipalité régionale qui n'ait pas de corps de police régional.

47. Par exemple, entre 1962 et 1978, le nombre des corps de police en Ontario a été réduit de plus de la moitié (de 278 à 128).

48. Toutefois, l'*Alberta Police Commission* a été dissout deux années plus tard, en 1973, et remplacé par un *Director of Law Enforcement* et un *Law Enforcement Appeal Board* qui existent encore de nos jours; voir Stenning 1981a, partie I, aux p. 107 à 112.

49. Pour une description détaillée de ces commissions de police provinciales, voir Stenning 1981a, à la partie II.

50. Voir, par exemple, l'article intitulé "Chief Calls Policing Grant System Unfair", le *Globe and Mail* de Toronto, le 2 décembre 1980, à la p. 3.

51. Les deux pour cent restant représentent les corps de police spéciaux comme la police des chemins de fer et des ports.

52. L'année 1966 est marquée par l'adoption du *Newfoundland Company of Rangers Act, 1966* (S.N. 1966, n° 37) qui prévoit la reconstitution d'un second corps de police provincial dans cette province. Jusqu'à ce jour, aucun corps de police n'a été créé en vertu de cette loi (qui est toujours en vigueur) et il semble qu'elle ait été adoptée à titre de précaution au cas où le contrat de service de police assuré par la G.R.C. en viendrait à être considéré comme trop onéreux pour justifier sa prolongation.

53. Toutefois, cette loi autorise la nomination d'agents chargés d'appliquer les règlements municipaux (voir les articles 184 à 186).

54. Dans la décision *R.* v. *Laramee*, le tribunal fit la remarque suivante: [TRADUCTION] «J'estime qu'il est tout à fait juste d'affirmer que la loi n'est pas aussi claire qu'on le souhaiterait et que mon interprétation de celle-ci se situe dans le cadre d'une instance en matière criminelle, où, comme je l'ai affirmé, toute ambiguïté ou tout doute raisonnable doivent jouer en faveur du défendeur», (1972) 9 C.C.C. (2d) 433, à la p. 444.

55. La seule exception à cela se trouve à l'article 21 de la loi, qui prévoit que lorsqu'une municipalité omet de remplir ses obligations en matière de constitution et de maintien d'un corps de police municipal, le Solliciteur général peut nommer des «constables municipaux» pour cette municipalité. Toutefois, cet article ne précise pas si ces constables municipaux sont considérés comme étant «membres d'un corps de police municipal» aux fins des autres articles de la loi.

56. L'alinéa 5d) du *Règlement n° 8862* (mars 1974) de la ville de Calgary, constituant la Commission de police de Calgary, parle d'un [TRADUCTION] «constable du service de police de Calgary» et l'article 2 du règlement définit le mot "constable" comme suit: [TRADUCTION] «un membre du service de police de Calgary et également le directeur lorsque les circonstances l'exigent». Toutefois, la loi n'autorise pas le conseil à attribuer le statut de constable aux membres du corps de police et il ne fait aucun doute que cette disposition du règlement ne peut lui attribuer ce pouvoir. Il demeure possible qu'une commission de police municipale (qui *est habilitée* à nommer des membres du corps de police et à établir des règlements applicables à ce dernier) puisse être en mesure d'attribuer ce statut aux membres du corps de police, au moyen de tels règlements. Toutefois, même une telle hypothèse demeure fort douteuse et l'auteur ne sait pas si une commission de police municipale en Alberta a prétendu le faire.

57. Le paragraphe 31(3) prévoit que le procureur général peut ordonner à un policier municipal de remplir ses fonctions à l'extérieur de la municipalité.

58. Même si, au moment d'écrire ces lignes, le *Police Act* de l'Île-du-Prince-Édouard n'était pas encore en vigueur, il est pris en considération ici (plutôt que la loi

actuellement en vigueur) parce qu'il représente, selon toute vraisemblance, la loi qui entrera bientôt en vigueur en matière de police dans cette province.

59. Le *Newfoundland Company of Rangers Act*, R.S.N. 1970, chap. 255 n'est pas pris en considération ici parce que, bien qu'il soit toujours en vigueur, aucun corps de police n'a jusqu'à maintenant été constitué en vertu de cette loi; voir *supra*, à la note 52.

60. Les références de ces diverses lois sont les suivantes: la *Loi sur la G.R.C.*, S.R.C 1970, chap. R-9 et modifications; le *Police Act* de la C.-B., R.S.B.C. 1979, chap. 331; le *Police Act* de l'Alberta, S.A. 1973, chap. 44 et modifications; le *Police Act* de la Saskatchewan, R.S.S. 1978, chap. P-15; la *Loi sur la Sûreté du Manitoba*, S.R.M. 1970, chap. P150 et modifications; la *Loi sur les municipalités* du Manitoba, S.M. 1970, chap. 100 et modifications, aux articles 285 à 289; la *Loi sur la ville de Winnipeg*, S.M. 1971, chap. 105 et modifications, aux articles 462 à 472; le *Police Act* de l'Ontario, R.S.O. 1980, chap. 381; la *Loi de police* du Québec, L.R.Q. 1977, chap. P-13 et modifications; la *Loi sur le Conseil de sécurité publique et le service de police de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1977, chap. 71; la *Loi sur la Police* du Nouveau-Brunswick, L.N.-B. 1977, chap. P-9.2 et modifications; le *Police Act* de la Nouvelle-Écosse, S.N.S. 1974, chap. 9 et modifications; le *Police Act* de l'Île-du-Prince-Édouard, S.P.E.I. 1977, chap. 28; le *Constabulary Act* de Terre-Neuve, R.S.N. 1970, chap. 58 et modifications.

61. Cette classification est établie en présumant juste l'interprétation du paragraphe 17(3) selon laquelle *tous* les officiers de la Gendarmerie sont des agents de la paix, qu'ils soient ou non nommés à ce titre par le Commissaire. La virgule qui suit "Every officer" au début du texte anglais du paragraphe semble corroborer la justesse de cette interprétation. Dans la négative évidemment, deux autres catégories de membres de la Gendarmerie sont théoriquement identifiables.

62. Voir également *Vandiver* v. *Manning*, 215 Ga. 874; 114 S.E. 2d 121 et *R.* v. *Goy* (1969), 67 W.W.R. 375 (Cour des magistrats du Man.). Black (1979: 1017) affirme que l'expression «agent de la paix» désigne, de manière générale, [TRADUCTION] «toute personne qui a reçu l'autorisation générale de procéder à des arrestations.»

63. Voir Commission d'enquête ... (Canada, 1981), à l'annexe D. Voir aussi Stenning, 1981b, Partie I, au deuxième chapitre.

64. Voir le paragraphe 7(2) du *Code criminel*.

65. Dans certaines instances où il est question d'assurer un service de police municipal, il existe une convention tripartite entre le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et la municipalité. Le service de police provincial, assuré aux termes d'une convention entre les gouvernements fédéral et provincial, est alors étendu de manière à comprendre le service de police de la municipalité.

66. La convention d'où sont tirées ces clauses est expirée depuis le 31 mars 1981. Celles-ci sont vraisemblablement en voie d'être renégociées.

67. Dans *Cobble* v. *Mills and Swarich*, [1947] 2 W.W.R. 790 (Cour suprême de l'Alberta), on a admis qu'un officier de la G.R.C. détaché dans la province, en vertu d'une convention de service de police, est un "public officer" aux fins de l'*Alberta Public Authorities Protection Act*, R.S.A. 1942, chap. 138.

68. Les dispositions dont il est question sont les suivantes: l'article 16 du *Police Act* de la Colombie-Britannique; les articles 3 à 5 du *Police Act* de la Saskatchewan; les articles 15 à 20 de la *Loi sur la Sûreté du Manitoba*; l'article 2 de la *Loi sur la Police* du Nouveau-Brunswick; les articles 12 et 18 du *Police Act* de la Nouvelle-Écosse; les articles 11 à 13 et 41 du *Police Act* de l'Île-du-Prince-Édouard et l'*Agreement*

for Policing the Province Act de Terre-Neuve, R.S.N. 1970, chap. 6. (Pour les références de ces lois, voir *supra*, à la note 60.) Voir aussi le *Royal Canadian Mounted Police Agreement Ordinance* des Territoires du Nord-Ouest (R.O.N.W.T. 1974, chap. R-6).

69. L'article 56 du Règlement 791 (R.R.O. 1980) pris en vertu du *Police Act*, concernant les membres de l'O.P.P., traite «d'un constable ou d'un autre agent de police». Il est évident que cette disposition ne peut être considérée comme attribuant aux membres de l'O.P.P. un statut qui ne leur est pas attribué par le *Police Act* lui-même. Il s'agit tout simplement d'une preuve de l'acceptation de l'opinion selon laquelle les membres possèdent ce statut. Par ailleurs, elle pourrait être considérée comme une référence à un rang plutôt qu'au statut juridique.

70. Les constables provinciaux sont également d'office gardiens de la faune, en vertu de la *Loi sur la conservation de la faune*, et gardes-pêche, en vertu de la *Loi sur la pêche commerciale*. Il ne semble pas que la dispositon énoncée au paragraphe 4(2) de la *Loi sur la Sûreté du Manitoba*, désignant les constables provinciaux comme étant des agents de la paix aux fins du *Code criminel*, puisse être valide. En effet, seul le Parlement fédéral peut déterminer quelles personnes sont des agents de la paix aux fins du *Code criminel*, même si ces personnes ont été nommées à leur poste en vertu d'une loi provinciale (voir aux p. 103 à 108).

71. L'auteur a vainement tenté de découvrir quel est le statut de ces «adjoints». D'après les renseignements accessibles, on ne trouve actuellement aucun de ces agents en Ontario. Toutefois, la décision *R.* v. *Ontario Labour Relations Board, Ex parte Canadian Union of Public Employees, Local 543*, [1964] 2 O.R. 260 (Haute Cour), définit jusqu'à un certain point quelles personnes *ne sont pas* des «adjoints».

72. Voir, par exemple, *R.* c. *Stenning*, [1970] R.C.S. 631 (il ne s'agit pas de l'auteur de la présente étude); *R.* v. *Westlie* (1971), 2 C.C.C. (2d) 315 (Cour d'appel de la C.-B.); *Knowlton* c. *La Reine*, [1974] R.C.S. 433; *La Reine* c. *Biron*, [1976] 2 R.C.S. 56; *Moore* c. *La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 195 et, tout récemment, la décision rendue par la Cour d'appel de l'Ontario dans *R.* v. *Dedman* (1981), 32 O.R. (2d) 641.

73. Voir, par exemple, *Attorney General of Ontario* v. *Attorney General of Canada*, [1894] A.C. 189, aux p. 200-201.

74. Voir les remarques du magistrat O'Connor dans *R.* v. *Jones and Huber* (1975), 30 C.R.N.S. 127, à la p. 135: [TRADUCTION] «... Il ne revient pas au conseil municipal de Whitehorse de déterminer qui est un officier de police aux fins du *Code criminel*. Cela ne peut être fait que par le Parlement.»

75. Voir *Tremblay* c. *Québec* (1903), 23 C.S. 266; *Huchette* c. *La Cité de Montréal* (1909), 37 C.S. 344; *Rey* c. *La Cité de Montréal* (1910), 39 C.S. 151; *Levinson* c. *La Cité de Montréal* (1911), 39 C.S. 259; *Hughes* c. *La Cité de Montréal* (1912), 21 B.R. 32; *Dubé* c. *La Cité de Montréal* (1912), 42 C.S. 533 (Cour de révision); *Chevalier* c. *La Cité de Trois-Rivières* (1913), 20 R. de J. 100 (Cour de révision); *Cité de Montréal et Archambault* c. *Dame Mongeon* (1920), 31 B.R. 526; *Riel* c. *La Cité de Montréal et Bélec* (1921), 32 B.R. 420; *Cité de Montréal* c. *Plante* (1922), 34 B.R. 137; *St-Pierre* c. *La Cité de Trois-Rivières* (1935), 61 B.R. 439; *Bazinet* c. *La Cité de St-Hyacinthe*, [1947] C.S. 261; *Morantz* c. *La Cité de Montréal*, [1949] C.S. 101; et *La Compagnie Tricot Somerset Inc.* c. *La Corporation du village de Plessisville*, [1957] B.R. 797.

76. *Pon Yin* v. *City of Edmonton, Hill and Kroning* (1915), 8 W.W.R. 809 (C.S. de l'Alberta), *Patterson and City of Edmonton* v. *Tenove* (1978), 8 Alta. L.R. (2d) 391 (Cour suprême, Division d'appel).

77. *Bowles* v. *City of Winnipeg*, [1919] 1 W.W.R. 198 (Banc du Roi, Manitoba).

78. Voir *Fallis* v. *Wilson* (1907), 13 O.L.R. 595; *Nettleton* v. *Municipal Corporation of the Town of Prescott* (1908), 16 O.L.R. 538 (Cour de division); *Aikens* v. *City of Kingston and Police Commissioners of Kingston* (1922), 53 O.L.R. 41 (Haute Cour); *Myers and the City of Guelph* v. *Hoffman*, [1955] O.R. 965 (Haute Cour); et *Johnson* v. *Adamson* (1980), 17 C.R. (3d) 245 (Haute Cour de l'Ontario).

79. *Gibney* v. *Town of Yorkton and Reid* (1915), 31 W.L.R. 523 (B.R. Saskatchewan).

80. *Hébert* v. *La Cité de Thetford-Mines*, [1932] R.C.S. 424; et *Roy* c. *La Cité de Thetford-Mines*, [1954] R.C.S. 395.

81. Dans l'affaire *Langlais* c. *La Reine*, [1960] C.S. 644, la Province a toutefois été tenue responsable pour les actes dommageables commis par des membres de la Sûreté du Québec. Dans l'affaire *Townshend* c. *Pépin*, [1975] C.S. 423, le procureur général de la Province a été tenu responsable pour les actes dommageables commis par des membres de la Sûreté du Québec. Dans ce dernier cas, il semble que le procureur général n'ait pas contesté sa responsabilité et la décision *Allain* n'a pas été citée.

82. Voir, par exemple, *Morantz* c. *La Cité de Montréal*, [1949] C.S. 101, à la p. 107; *R.* v. *Labour Relations Board (N.S.)*, [1951] 4 D.L.R. 227 (C.S. N.-É.); *Saanich Municipal Employees' Association, Local N° 374* v. *Board of Commissioners of Police of District of Saanich* (1953), 8 W.W.R. (N.S.) 230, à la p. 234 (Cour suprême de la C.-B.) et *La Compagnie Tricot Somerset Inc.* c. *la Corporation du village de Plessisville*, [1957] B.R. 797.

83. Pour des références à l'affaire *New South Wales*, voir *Re Reference under the Constitutional Questions Act*, [1957] O.R. 28, à la p. 31 (Cour d'appel); *R.* v. *Ontario Labour Relations Board, Ex parte Canadian Union of Public Employees, Local 543*, [1964] 2 O.R. 260, à la p. 263 (Haute Cour); *Re St. Catharines Police Association and Board of Police Commissioners for the City of St. Catharines*, [1971] 1 O.R. 430, aux p. 434-435 (Haute Cour); *Allain et autres* c. *Procureur général de la province de Québec*, [1971] C.S. 407, aux p. 410-411; *Schulze et autres* c. *La Reine*, [1974] C.F. 233, à la p. 241; et *Nicholson* c. *Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311, à la p. 321.

84. Voir, par exemple, *R.* v. *Labour Relations Board (N.S.)*, [1951] 4 D.L.R. 227 (C.S. N.-É.); *Saanich Municipal Employees' Association, Local N° 374* v. *Board of Commissioners of Police of District of Saanich* (1953), 8 W.W.R. (N.S.) 230 (C.S. C.-B.) et 651 (C.A. C.-B.); *R.* v. *Labour Relations Board, Ex parte The City of Fredericton* (1955), 38 M.P.R. 26 (Banc de la Reine du N.-B.); *R.* v. *Ontario Labour Relations Board, Ex parte Canadian Union of Public Employees, Local 543*, [1964] 2 O.R. 260 (Haute Cour); *Canadian Union of Public Employees, Local 501* v. *Village Commissioners of Parkdale and Sherwood and Attorney General of Prince Edward Island* (1973), 4 Nfld. & P.E.I. R. 372 (Cour suprême de l'Î.-P.-É.). Ce principe a également été invoqué pour déterminer si les policiers sont des «employés» à d'autres fins: voir notamment *Re St. Catharines Police Association and Board of Police Commissioners for the City of St. Catharines*, [1971] 1 O.R. 430 (Haute Cour); *Mahood* v. *Hamilton-Wentworth Regional Board of Police Commissioners* (1977), 14 O.R. (2d) 708 (Cour d'appel).

85. Voir, par exemple, *Jowitt* v. *Board of Commissioners of Police of City of Thunder Bay* (1974), 3 O.R. (2d) 95 (Cour d'appel); *Re Metropolitan Toronto Police Association and Metropolitan Board of Commissioners of Police* (1974), 4 O.R.

(2d) 83 (Cour de division); *Re Metropolitan Toronto Board of Commissioners of Police and Metropolitan Toronto Police Association* (1974), 5 O.R. (2d) 285 (Cour de division) et (1975), 8 O.R. (2d) 65 (Cour d'appel).

86. On trouvera, dans McDougall, 1971b, un compte rendu plus détaillé des circonstances entourant cette affaire.

87. Dans l'arrêt *Nicholson* c. *Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311, la Cour suprême a pareillement, dans une décision majoritaire, pris en considération le statut d'un agent de police en déterminant qu'un comité des services de police est tenu d'agir équitablement en mettant fin à l'emploi d'un agent de police en stage. La Cour ne mentionna l'arrêt *Reference* que pour déclarer qu'il n'était «d'aucun secours en l'espèce» (aux p. 320-321).

88. "Trudeau: Keep Politicians Ignorant of Police Actions", le *Globe and Mail* de Toronto, le 12 décembre 1977, à la p. 7.

89. Voir l'article 37 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, chap. 10 (2e Supp.) et l'article 53 de la *Loi sur la G.R.C.*, au sujet de la G.R.C; les articles 53 et 54 du *Police Act* de la Colombie-Britannique; l'article 48 du *Police Act* de la Saskatchewan; l'article 21 de la *Loi sur la Sûreté du Manitoba*; les articles 24 et 48 du *Police Act* de l'Ontario; l'article 2.1 de la *Loi de police* du Québec et l'article 17 de la *Loi sur la Police* du Nouveau-Brunswick.

Table de jurisprudence

Aikens v. *City of Kingston and Police Commissioners of Kingston* (1922), 53 O.L.R. 41 (H.C.) ..... 163: n. 78

Allain et autres c. *Procureur général de la province de Québec*, [1971] C.S. 407 ..... 120, 163: n. 81, 163: n. 83

Andrews v. *Nott Bower*, [1895] 1 Q.B. 888 (C.A.) 124

Attorney General for New South Wales v. *Perpetual Trustee Co. (LD.)*, [1955] A.C. 457 (C.P.), (ci-après appelé l'arrêt ***New South Wales***) .... 125 à 128, 133, 136, 163: n. 83

Attorney General of Alberta and Law Enforcement Appeal Board v. *Putnam and Cramer*, [1980] 5 W.W.R. (C.A. de l'Alberta); confirmé par *Procureur général de l'Alberta et le Law Enforcement Appeal Board* c. *Putnam et Cramer et le Procureur général du Canada*, [1981] 2 R.C.S. 267 (Cour suprême du Canada), (ci-après appelé l'arrêt ***Putnam et Cramer***) ..... 5, 81 à 83

Attorney General of Ontario v. *Attorney General of Canada*, (1894) A.C., 189 (C.P.) ..... 162: n. 73

Bazinet c. *La Cité de St-Hyacinthe*, [1947] C.S. 261 ..... 162: n. 75

Bisaillon c. *Keable et le Procureur Général du Québec*, [1980] C.A. 316 (Cour d'appel du Québec) ..... 3, 70, 135 à 138

Bowles v. *City of Winnipeg*, [1919] 1 W.W.R. 198 (B.R. Man.) .... 121, 122, 144, 163: n. 77

Bruton v. *Regina City Policemen's Association, Local 155*, [1945] 3 D.L.R. 437 (C.A. de la Sask.) 29

Buttrick v. *City of Lowell* (1861), 83 Mass. (1 Allen) 172 .... 114, 118, 122, 123

Canadian Union of Public Employees, Local 501 v. *Village Commissioners of Parkdale and Sherwood, and Attorney General of Prince Edward Island* (1973), 4 Nfld. & P.E.I.R. 372 (Cour suprême de l'Î.-P.-É.) .... 163: n. 84

Chartier c. *Procureur général de la province de Québec*, [1979] 2 R.C.S. 474 ..... 121, 137

Chevalier c. *La Cité de Trois-Rivières* (1913), 20 R. de J. 100 (Cour de révision) ..... 162: n. 75

La Cité de Montréal c. *Plantè* (1922), 34 B.R. 137 ..... 120, 162: n. 75

La Cité de Montréal et Archambault c. *Dame Mongeon* (1920), 31 B.R. 526 ..... 162: n. 75

Cobble v. *Mills and Swarich*, [1947] 2 W.W.R. 790 (Cour suprême de l'Alberta) ..... 161: n. 67

La Compagnie Tricot Somerset Inc. c. *La Corporation du Village de Plessisville*, [1957] B.R. 797 ..... 122-123, 162: n. 75, 163: n. 82

Coomber v. *Justices of the County of Berks* (1883), 9 App. Cas. 61 (Chambre des lords) 123

Copeland and Adamson, Re (1972), 7 C.C.C. (2d) 393 (H.C. de l'Ontario) 134-135, 139, 144

286880 Ontario Ltd. v. *Parke* (1974), 6 O.R. (2d) 311 (H.C.) 139

Di Iorio et Fontaine c. *Gardien de la prison commune de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152 106

Dubé c. *La Cité de Montréal* (1912), 42 C.S. 533 (Cour de révision) ..... 162: n. 75

Edmunds v. *R.* (1981), 121 D.L.R. (3d) 167 145

Enever v. *The King* (1906), 3 C.L.R. 969 (*High Court* de l'Australie) 123, 140

Fallis v. *Wilson* (1907), 13 O.L.R. 595 (Master's Chambers) .. 163: n. 78

Fisher v. *Oldham Corporation*, [1930] 2 K.B. 364 ..... 123 à 127

Fortin c. *La Reine*, [1965] C.S. 168 ..... 105, 120

Gibney v. *Town of Yorkton and Reid* (1915), 31 W.L.R. 523 (B.R. de la Saskatchewan) ..... 163: n. 79

Hafford v. *City of New Bedford* (1860), 82 Mass. (16 Gray) 297 ..... 113, 114

Hawkins v. *Bepey*, [1980] 1 All E.R. 797 (Q.B.D.) 140-141

Hébert c. *La Cité de Thetford-Mines*, [1932] R.C.S. 424 .. 120, 163: n. 80

Hesketh v. *City of Toronto* (1898), 25 O.A.R. 449 118

Huchette c. *La Cité de Montréal* (1909), 37 C.S. 344 ..... 162: n. 75

Hughes c. *La Cité de Montréal* (1912), 21 B.R. 32 ..... 162: n. 75

Ibrahim v. *The King*, [1914] A.C. 599 (C.P.) 109

Inland Revenue Commissioners v. *Hambrook*, [1956] 2 Q.B. 641 (C.A.) 126

Johnson v. *Adamson* (1980), 17 C.R. (3d) 245 (H.C. de l'Ontario) ..... 163: n. 78

Jowitt v. *Board of Commissioners of Police of City of Thunder Bay* (1974), 3 O.R. (2d) 95 (C.A.). La demande de permission d'en appeler à la Cour suprême du Canada a été rejetée (1974), 3 O.R. (2d) 95n ..... 163: n. 85

Kellie v. *City of Calgary and Morgan and Maley (No.2)* (1950), 1 W.W.R. (N.S.) 691 (Cour suprême de l'Alberta, division d'appel) 108

Kelly v. *Barton*, *Kelly* v. *Archibald* (1895), 26 O.R. 608 (Ch. D.) 116, 117

Knowlton c. *La Reine*, [1974] R.C.S. 433 ..... 162: n. 72

Koshurba v. *Rural Municipality of North Kildonan and Popiel* (1965), 53 W.W.R. (N.S.) 380 (C.A. du Manitoba) 108

Langlais c. *La Reine*, [1960] C.S. 644 ..... 163: n. 81

Levinson c. *La Cité de Montréal* (1911), 39 C.S. 259 ..... 162: n. 75

Levy, *Ex Parte* (1942), 204 Ark. 657; 163 S.W. 2d 529 73

Mackalley's Case (1611), 77 E.R. 824 (K.B.) 123

Magrum v. *McDougall*, *R.* v. *Magrum*, [1944] 3 W.W.R. 486 (Cour suprême de l'Alberta, division d'appel) 108

Mahood v. *Hamilton-Wentworth Regional Board of Police Commissioners* (1977), 14 O.R. (2d) 708 (C.A.) ..... 163: n. 84

Maxmilian v. *City of New York* (1875), 62 N.Y. 160; 20 Am. Rep. 468 ..... 113, 114

McAuliffe and Metropolitan Toronto Board of Commissioners of Police, *Re* (1975), 9 O.R. (2d) 583 (Cour de division) 88

McCleave c. *La Cité de Moncton* (1902), 32 R.C.S. 106 .. 118 à 120, 123

Metropolitan Toronto Board of Commissioners of Police and Metropolitan Toronto Police Association, *Re* (1974), 5 O.R. (2d) 285 (Cour de division); confirmé (1975) 8 O.R. (2d) 65 (C.A.). La demande de permission d'en appeler à la Cour suprême du Canada a été rejetée (1975), 8 O.R. (2d) 65n 130-131, 132, 144

Metropolitan Toronto Police Association and MetropolitanBoard of Commissioners of Police, *Re* (1974), 4 O.R. (2d) 83 (Cour de division) ..... 163-164: n. 85

Moore c. *La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 195 ..... 162: n. 72

Morantz c. *La Cité de Montréal*, [1949] C.S. 101 ..... 138, 162: n. 75, 163: n. 82

Myers and The City of Guelph v. *Hoffman*, [1955] O.R. 965 (H.C.) ..... 163: n. 78

Nettleton v. *Municipal Corporation of the Town of Prescott* (1908), 16 O.L.R. 538 (Cour de division) ..... 163: n. 78

Nicholson c. *Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311 ..... 163: n. 83, 164: n. 87

Ombudsman Act, Re, [1974] 5 W.W.R. 176 (B.R. de la Saskatchewan) 79, 80

Patterson and City of Edmonton v. *Tenove* (1978), 8 Alta. L.R. (2d) 391 (Cour suprême, division d'appel ..... 162: n. 76

Piché c. *La Reine*, [1971] R.C.S. 23 109

Pon Yin v. *City of Edmonton, Hill and Kroning* (1915), 8 W.W.R. 809 (Cour suprême de l'Alberta) ..... 162: n. 76

Procureur général de l'Alberta et autre c. *Putnam et Cramer et autres*, [1981] 2 R.C.S. 267 (Voir *Attorney General of Alberta* . . .)

Procureur général du Québec et Keable c. *Procureur général du Canada et autres*, [1979] 1 R.C.S. 218 (ci-après appelé l'arrêt ***Keable***) ..... 80 à 82, 106

Proprietary Articles Trade Association v. *Attorney General of Canada*, [1931] A.C. 310 (C.P.) 106

Reference re Alberta Statutes, [1938] R.C.S. 100 157

Reference Under the Constitutional Questions Act, Re, [1957] O.R. 28 (C.A.) ..... 131 à 135, 163: n. 83, 164: n. 87

R. c. *Biron*, [1976] 2 R.C.S. 56 ..... 162: n. 72

R. c. *Cartier, R.* c. *Libert* (1978), 43 C.C.C. (2d) 553 (Cour supérieure du Québec) 108

R. v. *Dedman* (1981), 32 O.R. (2d) 641 (C.A.) ..... 162: n. 72

R. v. *Dietrich* (1978), 39 C.C.C. (2d) 361 (Cour suprême de la C.-B.) 104

R. v. *Edmunds* (1978), 16 Nfld. & P.E.I.R. 108 (Cour d'appel de Terre-Neuve) 145

R. v. *Goy* (1969), 67 W.W.R. 375 (Cour de magistrat du Manitoba) ..... 161: n. 62

R. c. *Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984 107

R. v. *Howell, The Times*, Law Report, 13 avril 1981, 17 73

R. v. *Jones and Huber* (1975), 30 C.R.N.S. 127 (Cour de magistrat du Terr. du Yukon) ..... 162: n. 74

R. v. *Labour Relations Board (N.S.)*, [1951] 4 D.L.R. 227 (Cour suprême de la Nouvelle-Écosse) ..... 129, 163: n. 82, 163: n. 84

R. v. *Labour Relations Board, Ex Parte The City of Fredericton* (1955), 38 M.P.R. 26 (Banc de la Reine du N.-B.) ..... 163: n. 84

R. v. *Laramee* (1972), 9 C.C.C. (2d) 433 (Cour de magistrat des T-N.-O.) ..... 68, 160: n. 54

R. v. *Metropolitan Police Commissioner, Ex Parte Blackburn*, [1968] 1 All E.R. 763 (C.A.) (ci-après appelé l'arrêt ***Blackburn***) ..... 126 à 128, 130, 134 à 141, 143

R. v. *Metropolitan Police Commissioner, Ex Parte Blackburn (No. 3)*, [1973] 1 All E.R. 324 (C.A.) 139

R. v. *Metropolitan Police Commissioner, Ex Parte Blackburn, The Times*, Law Report, 1er décembre 1979 (Q.B.D.) 139, 141

R. v. *Ontario Labour Relations Board, Ex Parte Canadian Union of Public Employees, Local 543*, [1964] 2 O.R. 260 (H.C.) ..... 162: n. 71, 163: n. 83, 163: n. 84

R. c. *Stenning*, [1970] R.C.S. 631 ..... 162: n. 72

R. v. *Westlie* (1971), 2 C.C.C. (2d) 315 (Cour d'appel de la C.-B.) ..... 162: n. 72

Rey c. *La Cité de Montréal* (1910), 39 C.S. 151 ..... 162: n. 75

Riel c. *La Cité de Montréal et Bélec* (1921), 32 B.R. 420 ..... 162: n. 75

Rousseau v. *La Corporation de Lévis* (1888), 14 Q.L.R. 376 (Cour supérieure du Québec) ..... 115, 116, 119, 158: n. 22

Roy c. *La Cité de Thetford-Mines*, [1954] R.C.S. 395 ..... 163: n. 80

Saanich Municipal Employees' Association, Local N° 374 v. *Board of Commissioners of Police of District of Saanich* (1953), 8 W.W.R. (N.S.) 230 (Cour suprême de la C.-B.); confirmé (1953), 8 W.W.R. (N.S.) 651 (Cour d'appel de la C.-B.) ..... 163: n. 82, 163: n. 84

Schulze et autres c. *la Reine*, [1974] C.F. 233, 17 C.C.C. (2d) 241 (Cour Fédérale, division de première instance) ..... 120, 163: n. 83

Stanbury v. *Exeter Corporation*, [1905] 2 K.B. 838 (C.A.) 123

St. Catharines Police Association and Board of Police Commissioners for the City of St. Catharines, Re, [1971] 1 O.R. 430 (H.C.) ..... 163: n. 83, 163: n. 84

St-Pierre c. *La Cité de Trois-Rivières* (1935), 61 B.R. 439 ..... 162: n. 75

Townshend c. *Pépin*, [1975] C.S. 423 ..... 163: n. 81

Tremblay c. *La cité de Québec* (1903), 23 C.S. 266 ..... 162: n. 75

Vandiver v. *Endicott* (1959), 215 Ga. 250; 109 S.E. 2d 775 73

Vandiver v. *Manning* (1960), 215 Ga. 874; 114 S.E. (2d) 121 .. 161: n. 62

White, Re, White v. *Regem* (1954), 12 W.W.R. (N.S.) 315 (Cour d'appel de la C.-B.) 106

Winterbottom v. *Board of Commissioners of Police of the City of London* (1901), 1 O.L.R. 549 (Ch. D.) 117, 118

Wishart v. *The City of Brandon* (1887), 4 Man. R. 453 (B.R.) .... 112 à 119, 122

Wool c. *La Reine et Nixon*, le 8 juin 1981 (Cour fédérale, division de première instance) 5, 142-143, 144

Wright v. *The Queen*, [1973] 6 W.W.R. 687 (Cour de district de la Saskatchewan) 68

Table des lois

Canada

Province du Canada

Acte des districts judiciaires temporaires, S.C. 1857, 20 Vict., chap. 60, art. 6 50

Acte pour amender le chapitre dix-septième des Status Refondus pour le Haut Canada, relativement à la nomination des Constables (Acte relatif à la nomination des constables), S.C. 1860, 23 Vict., chap. 8 .... 50, 57

Acte pour autoriser l'emploi des pensionnaires militaires et autres, comme corps de police local, S.C. 1851, 14 & 15 Vict., chap. 77 50

Acte pour continuer un acte intitulé acte pour mieux conserver la paix, S.C. 1851, 14 & 15 Vict., chap. 76 45

Acte pour établir de meilleures dispositions pour l'administration de la justice dans les territoires non-organisés en cette province, S.C. 1857, 20 Vict., chap. 60, art. 6 50

Acte pour mieux conserver la Paix, et pour prévenir les Émeutes et les Actes de violence qui pourraient se commettre sur la ligne des travaux publics qui sont en voie de construction, ou dans les environs, S.C. 1845, 8 Vict., chap. 6 45

art. 13 45
art. 15, 18 45

Acte pour pourvoir, par une loi générale, à l'établissement de Corporations Municipales et à l'établissement de Règles de Police dans les divers comtés, cités, et villes, townships et villages du Haut-Canada, («Loi Baldwin»), S.C. 1849, 12 Vict., chap. 81 ..... 9, 10, 54, 55, 57, 157: n. 7

art. 69 9
art. 71 ..... 10, 157: n. 4
art. 73 10
art. 74 ..... 9, 157: n. 4
art. 81 9
art. 93 10
art. 99 ..... 157: n. 4

Acte relatif aux Institutions Municipales du Haut Canada, S.C. 1858, 22 Vict., chap. 99 ..... 55, 58, 63, 93

art. 352 ..... 158: n. 30
art. 374 ..... 55, 55-56, 158: n. 30
art. 376-378 55
art. 379 ..... 7-8, 55

Dominion du Canada

Acte concernant l'administration de la justice et l'établissement d'un corps de police dans les Territoires du Nord-Ouest, S.C. 1873, 36 Vict., chap. 35 48

art. 10 48
art. 11 48
art. 12 48
art. 14 48
art. 15 48
art. 17 ..... 157: n. 5
art. 19 ..... 48, 49
art. 33 48

Acte concernant la police du Canada, S.C. 1868, 31 Vict., chap. 73 ..... 43, 44, 45, 46, 48

art. 2 ..... 157: n. 5
art. 6 44

Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34 ..... 67, 68, 69, 73, 91, 103 à 108, 111-112, 162: n. 70, 162: n. 74

art. 2 ..... 14, 67-68, 106, 107
par. 7(2) ..... 161: n. 64
art. 25 67
art. 235 68
art. 245, 246 68
al. 6(2)*a*) 104
art. 450, 454(1) 67
art. 455 142-143
art. 508, 732.1 137

Décret, DORS/66-11, Gazette du Canada, Partie II, 12 janvier 1966, p. 14 102

Loi concernant la Gendarmerie royale du Canada, S.C. 1959, chap. 54 62

Loi concernant la police du Canada, S.R.C. 1906, chap. 92 ... 158: n. 27

Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, par. 27(2) 104

Loi modifiant la Loi de la Royale gendarmerie à cheval du Nord-Ouest, S.C. 1919, (2e sess.), chap. 28 52

Loi sur l'accise, S.R.C. 1970, chap. E-12, art. 2 72

Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970, chap. 10 (2e supp.), art. 37 ..... 164: n. 89

Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1952, chap. 116 102

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, S.R.C. 1970, chap. R-9 ..... 4, 62, 70, 71, 73, 74, 77, 78, 79, 83, 86, 161: n. 60

art. 5 ..... 77, 80, 81, 101
par. 6(3), 7(1) 71
par. 7(4) 71
art. 11 71
art. 15 71
art. 17 ..... 74, 101
par. 17(1), (2) 72
par. 17(3) ..... 71, 83, 161: n. 61
par. 17(4) 71-72, 73
art. 18 ..... 71, 142, 143
art. 20 ..... 74, 78
art. 21 ..... 77, 80, 81
par. 21(2) 101-102
art. 30-32 102
art. 53 ..... 164: n. 89

Loi sur la protection de la vie privée, S.C. 1973-74, chap. 50 134

Loi sur les douanes, S.R.C. 1970, chap. C-40, par. 2(1) 72

Loi sur le service civil, S.C. 1960-61, chap. 57 102

al. 2(1)*g*), *h*) 102

Colombie-Britannique

Labour Code, R.S.B.C. 1979, chap. 212 88

Police Act, S.B.C. 1974, chap. 64 ..... 62, 159: n. 41

art. 14 ..... 159: n. 31

Police Act, R.S.B.C. 1979, chap. 331 .. 76, 78, 79, 83, 88, 100, 161: n. 60

par. 13(1) 78
art. 15 76
par. 15(1) 76
art. 16 ..... 76, 161: n. 68
par. 16(2) 76
al. (2)b) 76
par. 17(2), 22(1) 88
par. 22(2) 88
par. 22(3) 88

par. 26(1) 88
art. 27 100
par. 27(1), 30(1) 88
art. 53, 54 ..... 164: n. 89

Police Constables Act, S.B.C. 1880, 43 Vict., chap. 22 47

Provincial Police Act, 1895, S.B.C. 1895, 58 Vict., chap. 45 47

Vancouver City Incorporation Act, 1886, S.B.C. 1886, 49 Vict., chap. 32
art. 171-181 ..... 159: n. 36
art. 182 ..... 157: n. 5, 159: n. 36
art. 183-184A ..... 159: n. 36

Alberta

Alberta Police Act, S.A. 1919, chap. 26 ..... 50, 159: n. 40
art. 19 ..... 159: n. 35

Alberta Provincial Police Act, S.A. 1917, chap. 4 49

Constables Act, S.A. 1908, chap. 4 49

Constables Act, S.A. 1909, chap. 7 49

Oaths of Office Act, R.S.A. 1980, chap. O-1 70

Police Act, 1971, S.A. 1971, chap. 85 ..... 62, 159: n. 40
art. 17 69

Police Act, 1973, S.A. 1973, chap. 44 et modifications, (Voir R.S.A. 1980, chap. P-12) ..... 81, 82, 83, 89, 90, 97, 98, 100, 161: n. 60
par. 18(2) 88
art. 21 ..... 160: n. 55
art. 22 89
par. 25(2) 89
par. 25(3) 89
par. 25(4) 89, 97
par. 26(1) 89, 90
art. 26 98
art. 31 ..... 69, 89
par. 31(1), (2) 69
par. 31(3) ..... 160: n. 57
art. 33 ..... 81, 82, 89

Public Authorities Protection Act, R.S.A. 1942, chap. 138. ... 161: n. 67

Saskatchewan

City Act, S.S. 1908, chap. 16, art. 79 ..... 159: n. 36

Constables Act, S.S. 1906, chap. 20 49

Highways Act, R.S.S. 1978, chap. H-3, art. 71 90

Police Act, 1974, S.S. 1973-74, chap. 77 62

Police Act, R.S.S. 1978, chap. P-15 ... 75, 79, 80, 90, 97, 100, 161: n. 60

- par. 3(3) 75-76
- art. 3, 4 ..... 161: n. 68
- art. 5 ..... 76, 161: n. 68
- art. 30, 33 90
- art. 31 89
- art. 37 104
- par. 37(1) 89
- par. 37(3) 90, 104
- art. 38(1), 46 90
- art. 48 ..... 164: n. 89

Public Officers' Protection Act, R.S.S. 1978, chap. P-40, art. 2 147

Saskatchewan Provincial Police Act, 1920, S.S. 1919-20, chap. 19 49

Saskatchewan Provincial Police Act, R.S.S. 1965, chap. 114 79

Manitoba

Assiniboia

Laws of Assiniboia, passées par le gouverneur et le conseil d'Assiniboia, 11 avril 1862, art. 32-34 42

Province du Manitoba

Code de la route (*Highway Traffic Act*), S.R.M. 1970, chap. H60 91

Constables Act, S.M. 1870, 34 Vict., chap. 11 44

- art. 2 44
- art. 5 46

Loi sur la conservation de la faune (*Wildlife Act*), S.R.M. 1970, chap. W140 ..... 91, 162: n. 70

Loi sur la pêche (*Fisheries Act*), S.R.M. 1970, chap. F90 ..... 162: n. 70

Loi sur la police (*Police Act*), S.M. 1971, chap. 85 62

Loi sur la Sûreté du Manitoba (*Provincial Police Act*), S.R.M. 1970, chap. P150 ..... 71, 107, 161: n. 60

par. 4(2) ..... 91, 162: n. 70
art. 15-20 ..... 161: n. 68
art. 21 ..... 164: n. 89

Loi sur la ville de Winnipeg (*City of Winnipeg Act*), S.M. 1971, chap. 105 ..... 71, 91, 100

art. 285 92
art. 462 ..... 91, 159: n. 45, 161: n. 60
par. 462(2) 91
par. 462(5) 91
art. 463 ..... 159: n. 45, 161: n. 60
art. 464, 465 ..... 91, 159: n. 45, 161: n. 60
art. 466-468 ..... 159: n. 45, 161: n. 60
art 469 ..... 91-92, 154: n. 45, 161: n. 60
art. 470-472 ..... 159: n. 45, 161: n. 60

Loi sur les agents publics (*Public Officers Act*), S.R.M. 1970, chap. P230, art. 21 147

Loi sur les alcools (*Liquor Control Act*), S.R.M. 1970, chap. L170 ... 91

Loi sur les divertissements (*Amusements Act*), S.R.M. 1970, chap. A70 91

Loi sur les municipalités (*Municipal Act*), C.S.M. 1892, chap. 100, art. 746-750 ..... 159: n. 33

Loi sur les municipalités (*Municipal Act*), S.M. 1970, chap. 100 .... 71, 90, 91, 99, 161: n. 60

art. 285 ..... 91, 99
art. 286 ..... 90, 91
par. 287(2) 91
art. 285-289 ..... 161: n. 60

Winnipeg Charter, S.M. 1902, chap. 77, art. 866 121

Ontario

Province du Haut-Canada

Act to Establish a Police in the Town of Brockville, S.U.C. 1832, 2 Guillaume IV, chap. 17 ..... 157: n. 6

Act to regulate the Police within the Town of Kingston, S.U.C. 1816, 56 Geo. III, chap. 33 ..... 8, 9

Introduction of English Common Law Act, S.U.C. 1792, 33 Geo. III, chap. 1 41-42

Parish and Town Officers Act, S.U.C. 1793, 33 Geo. III, chap. 2 ..... 35, 42, 50, 57, 157: n. 3

Regulations for the Police of the Town of York, 1817 9

Toronto City Charter, S.U.C. 1834, 4 Guillaume IV, chap. 23 ..... 53, 54, 57, 58

art. 22, 57 ..... 53, 157: n. 4
art. 65, 74 54
art. 77, 78 53

Province de l'Ontario

Administration of Justice Act, S.O. 1874, 37 Vict., chap. 7, art. 65-67 ..... 50, 51

Constables Act, S.O. 1877, 40 Vict., chap. 20 50

Constables Act, S.O. 1910, chap. 39, par. 17(2) 51, 85

Dominion Commissioners of Police Act, S.O. 1910, chap. 38 .. 158: n. 23

High and County Constables Act, S.O. 1896, 59 Vict., chap. 26 51

Interpretation Act, R.S.O. 1950, chap. 184 132-133

Municipal Act, R.S.O. 1950, chap. 243 132-133

Municipality of Metropolitan Toronto Act, R.S.O. 1980, chap. 314, art. 177 ..... 159: n. 44

Police Act, 1946, S.O. 1946, chap. 72 ..... 59, 61, 63, 159: n. 37

art. 6-18 ..... 159: n. 36

Police Act, R.S.O. 1950, chap. 279 ..... 132, 133, 134
art. 14, 15, 45 132
art. 45 133
art. 46 133

Police Act, R.S.O. 1980, chap. 381 .....
..... 85, 86, 93, 134, 161: n. 60, 162: n. 69
art. 2 93
art. 8-21 92
art. 14 ..... 92, 100
art. 15 92
art. 16 92
art. 17 134
par. 17(1) 92-93
art. 18, 19 92
art. 20 92
par. 20(3) 100
art. 21 92
art. 24 ..... 100, 164: n. 89
art. 43 84
par. 43(1) 84
par. 43(2) 84-85, 102
par. 43(3) 102
art. 44 101
par. 46(1), 46(2) 84
art. 47 85
art. 48 ..... 164: n. 89
art. 56 ..... 85, 92
art. 57 ..... 92, 134, 144
art. 64, 65 85
art. 69 ..... 159: n. 31
Partie IV 84

Public Authorities Protection Act, R.S.O. 1970, chap. 374, art. 11 (as am. by S.O. 1976, chap. 19) 147

Public Officers Act, R.S.O. 1970, chap. 382, art. 12 147

Regional Municipality of Durham Act, R.S.O. 1980, chap. 434, art. 74 ...
..... 159: n. 46

Regional Municipality of Haldimand-Norfolk Act, R.S.O. 1980, chap. 435, art. 69 ..... 159: n. 46

Regional Municipality of Halton Act, R.S.O. 1980, chap. 436, art. 90 ....
..... 159: n. 46

Regional Municipality of Hamilton-Wentworth Act, R.S.O. 1980, chap. 437, art. 91 ..... 159: n. 46

Regional Municipality of Niagara Act, R.S.O. 1980, chap. 438, art. 117 ..... 159: n. 46

Regional Municipality of Peel Act, R.S.O. 1980, chap. 440, art. 75 ..... 159: n. 46

Regional Municipality of Sudbury Act, R.S.O. 1980, chap. 441, art. 39 ..... 159: n. 46

Regional Municipality of Waterloo Act, R.S.O. 1980, chap. 442, art. 110 ..... 159: n. 46

Regional Municipality of York Act, R.S.O. 1980, chap. 443, art. 112 ..... 159: n. 46

Regulation 791, R.R.O. 1980

art. 31 97
par. 31(1) 93
art. 56 ..... 162: n. 69

Telephone Act, R.S.O. 1970, chap. 457 134

Québec

Province de Québec (1763-1791)

Ordonnance qui établit les Cours de Jurifdiction Criminelle en la Province de Québec, 17 Geo. III, 4 mars 1777 38

Ordonnance qui explique et corrige une ordonnance qui établit les cours de juridiction criminelle dans la province de Québec, 27 Geo. III, 30 avril 1787 38-39

Province du Bas-Canada (1791-1841)

Ordonnance pour établir un système de police effectif dans les villes de Québec et de Montréal, S.B.-C. 1838, 2 Vict., chap. 2, art. 3 39

Province de Québec (1867-)

Acte de police de Québec, S.Q. 1870, 33 Vict., chap. 24 44

art. 2, 3 46
art. 4 46
art. 13, 14, 16, 18, 21, 22, 25, 36, 37, 41-43 46
art. 47 40

Code civil 137

Code municipal, L.Q. 1979, chap. 67, art. 38 93

Code municipal, S.Q. 1870, 34 Vict., chap. 68
art. 144 93
art. 1060 116

Loi de police, L.R.Q. 1977, chap. P-13, modifiée par L.Q. 1979, chap. 67 ..... 70, 85, 101, 161: n. 60
art. 2 ..... 86, 93
art. 2.1 ..... 164: n. 89
art. 39 ..... 86, 102, 137
art. 43 ..... 85, 86
art. 44, 46, 47, 51 85
art. 52 102
art. 53 101
art. 54 102
art. 57-57.2 102
art. 64 93
art. 65 ..... 93, 104
art. 68, 69 93
art. 80 ..... 159: n. 31

Loi de police, S.Q. 1968, chap. 17 ..... 62, 159: n. 38

Loi sur la fonction publique, L.R.Q. 1977, chap. F-3, art. 51 85

Loi sur le Conseil de sécurité publique et le service de police de la Communauté urbaine de Montréal, L.Q. 1977, chap. 71 ..... 71, 94, 99, 159: n. 43, 161: n. 60
art. 212-214, 221 94
art. 222, 223 ..... 94, 99
art. 224 94
art. 229-231 ..... 94, 99
art. 235 95

Loi sur les cités et villes, L.R.Q. 1977, chap. C-19, art. 113.1, modifiée par L.Q. 1979, chap. 67, art. 39 93-94

Loi sur les tribunaux judiciaires, L.R.Q. 1977, chap. T-16, art. 208 ..... 159: n. 31

Nouveau-Brunswick

Appointment of Provincial Constables Act, S.N.B. 1898, 61 Vict., chap. 6 51

Charter of the City of Saint John, 1785, R.S.N.B. 1855, Vol. III ..... 159: n. 32

City of Fredericton Police Commission Act, S.N.B. 1908, chap. 42 ..... 159: n. 36

City of Moncton Incorporation Act, S.N.B. 1890, 53 Vict., chap. 60, art. 36 119-120

City of Moncton Police Force Act, 1893, S.N.B. 1893, 56 Vict., chap. 47 ..... 159: n. 34

Loi sur la chasse, L.R.N.-B. 1973, chap. C-1 ..... 84, 95

Loi sur la pêche, L.R.N.-B. 1973, chap. F-15 ..... 84, 95

Loi sur la Police, L.N.-B. 1977, chap. P-9.2 ... 62, 70, 95, 101, 161: n. 60

art. 1 95
art. 2 ..... 161: n. 68
par. 2(2) 84, 95
art. 6 ..... 95-96, 145
par. 7(2) 95
par. 7(13) 95
art. 10 95
par. 10(3) 101
art. 11 95
par. 11(3) 101
par. 11(7) 95
art. 17 ..... 164: n. 89

Loi sur la prévention des incendies, L.R.N.-B. 1973, chap. F-13, art. 9 ..... 84, 95

Loi sur la protection des personnes chargées de l'exécution de la loi, L.R.N.-B. 1973, chap. P-20, art. 1 147

Loi sur les incendies de forêt, L.R.N.-B. 1973, chap. F-20 ..... 84, 95

Loi sur les poursuites sommaires, L.R.N.-B. 1973, chap. S-15, par. 31(3) 96

Loi sur les transports routiers, L.R.N.-B. 1973, chap. M-16 ..... 84, 95

Provincial Police Force Act, S.N.B. 1927, chap. 9 51

Town and Parish Officers Act, S.N.B. 1786, 26 Geo. III, chap. 28 41

Nouvelle-Écosse

Constables' Protection Act, R.S.N.S. 1967, chap. 50, art. 4 147

Organization of Provincial Police Act, S.N.S. 1910, chap. 10 51

Police Act, S.N.S. 1969, chap. 17 62

Police Act, S.N.S. 1974, chap. 9 .....
..... 75, 97, 98, 100-101, 159: n. 39, 161: n. 60

par. 11(6) 75, 96-97
art. 12 ..... 161: n. 68
par. 12(4) 75
art. 14 96
art. 15 96
par. 15(5) 97, 98
par. 16(1) 104
par. 16(2) 75, 96
art. 18 ..... 161: n. 68
par. 18(3) 75
art. 19 96
par. 19(11) 97
par. 20(2) 96, 97

Provincial Constables Act, S.N.S. 1899, 62 Vict., chap. 10 51

Town Officers Act, S.N.S. 1765, 5 Geo. III, chap. 1 41

Towns Incorporation Act, S.N.S. 1941, chap. 3 130

Trade Union Act, S.N.S. 1947, chap. 3 129

Île-du-Prince-Édouard

Act relating to the Appointment of Constables and Fence Viewers for Queen's County Act, S.P.E.I. 1853, 16 Vict., chap. 11 41

Act to Compel Persons Appointed to the Office of Constable to Serve as Such, S.P.E.I. 1843, 6 Vict., chap. 2 41

Charlottetown Incorporation Amendment Act, S.P.E.I. 1941, chap. 24, art. 4 58

Police Act, S.P.E.I. 1977, chap. 28 .....
..... 62, 70, 98, 101, 159: n. 42, 160-161: n. 58, 161: n. 60

art. 11-13 ..... 161: n. 68
art. 18 98

par. 19(1) 104
art. 41 ..... 161: n. 68
par. 41(3) 77

Provincial Police Force Act, S.P.E.I. 1930, chap. 16 51

Terre-Neuve

Act to Regulate and Improve the Police of the Town of St. John's, and to Establish a Nightly Watch in the Said Town, [Ce projet de loi a été adopté par la Chambre d'Assemblée et est passé en deuxième lecture au Conseil législatif mais n'a jamais été promulgué.] 40

Agreement for Policing the Province Act, R.S.N. 1970, chap. 6 ..... 161-162: n. 68

Constabulary Act, C.S.N. 1872, 35 Vict., chap. 38 ..... 40, 40-41, 86

Constabulary Act, R.S.N. 1970, chap. 58 ..... 71, 86, 161: n. 60

par. 4(1), (3) 86
art. 5 87
art. 7, 8 87
art. 9 ..... 87, 103
art. 11 87
art. 13 ..... 86-87, 104
art. 28 87

Constabulary Act, S.N. 1970, n° 74 ..... 40, 62

art. 8 40-41

Justice and Other Public Authorities (Protection) Act, R.S.N. 1970, chap. 189, art. 19 147

Municipalities Act, S.N. 1979, chap. 33, art. 184-186 ..... 65, 160: n. 53

Newfoundland Company of Rangers Act, 1966, S.N. 1966, n° 37 ..... 160: n. 52

Newfoundland Company of Rangers Act, R.S.N. 1970, chap. 255 ..... 161: n. 59

Territoires du Nord-Ouest

Appointment of Constables Ordinance, O.N.W.T. 1878, n° 7 49

Royal Canadian Mounted Police Agreement Ordinance, R.O.N.W.T. 1974, chap. R-6 ..... 162: n. 68

Irlande

Dublin Police Act, 1786 (Ir.), 26 Geo. III, chap. 24 43

Grande-Bretagne

Angleterre

Statute of Westminster the First, 1275 (Angl.), 3 Édouard I, chap. 1 .. 13

Statute of Winchester, 1285 (Angl.), 13 Édouard I, st. 2 ... 12, 24, 25, 31

Statute of Richard II, 1377 (Angl.), 1 R. II, chap. 2 13

Act Shewing the Penalty for Hunting in the Night, or with Disguising, 1485 (Angl.), 1 Henri VII, chap. 7 27

Statute for Mending of Highways, 1555 (Angl.), 2 & 3 Ph. et M., chap. 8 27

Act for the Punishment of Vagabonds, and for the Relief of the Poor and Impotent, 1572 (Angl.), 14 Éliz. I, chap. 5 27

Act for the Following of Hue and Cry, 1585 (Angl.), 27 Éliz. I, chap. 13 27

Act for the Relief of the Poor, 1601 (Angl.), 43 Éliz. I, chap. 2 27

Royaume-Uni

Act for the Better Relief of the Poor of this Kingdom, 1662 (R.-U.), 13 & 14 C. II, chap. 12 29

Acte de Québec de 1774 (R.-U.), 14 Geo. III, chap. 83 ..... 158: n. 22

London Metropolitan Police Act, 1829 (R.-U.), 10 Geo. IV, chap. 44 .... 43, 53

art. 1 137

Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867), (R.-U.), 30-31 Vict., chap. 3 ..... 7, 43

art. 91 par. 27 ..... 43, 106
art. 92 par. 14 ..... 43, 80-81, 106